



Fronteras en Colombia

como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas

Problemas transversales

• Carlos A. Aparicio • María H. Botero
• Andrés de la Cadena • Jairo Delgado
• Andrés Molano-Rojas • Mauricio Palma
• Karen Rodríguez • Pamela Támara
• Felipe Zarama
• Cámara Colombiana de Infraestructura

Algunos diagnósticos específicos

• Irene Cabrera • Fernando Carrión
• Ana Daza • Juan C. Ito
• Eduardo Pastrana • Ronal Rodríguez

Editor
Andrés Molano-Rojas

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas:

Análisis y perspectivas

Andrés Molano-Rojas
Editor

Bogota D.C, 2016

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas / Compilador Andrés Molano Rojas.
Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2016.
278 páginas: ilustraciones, mapas; 24 cm.
Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-58076-4-8

1. Política de fronteras - Colombia 2. Colombia- Relaciones exteriores 3. Colombia - Límites I. Molano Rojas, Andrés, compilador II. Tít.
327.861 cd 21 ed.
A1518142

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

ISBN 978-958-58076-4-8

Editor:
Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial:
Margarita Cuervo - Felipe Zarama

Corrección de estilo:
Ediciones Ántropos Ltda.

Diseño y Diagramación:
Luis Paolini

Impresión, preprensa y acabados:
Ediciones Ántropos Ltda.
Carrera 100B No. 75 D - 05
PBX: 433 77 01 • Fax: 433 35 90
E-mail: Info@edicionesantropos.com
www.edicionesantropos.com
Bogotá, D.C.

Impreso y hecho en Colombia

Editor

Andrés Molano-Rojas

Investigador principal del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Profesor Principal de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y catedrático de la Academia Diplomática "Augusto Ramírez Ocampo".

Comité evaluador

Carlos Alberto Patiño Villa

Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia, actualmente director del Instituto de Estudios Urbanos de la misma Universidad.

César A. Niño

Profesor titular de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

Índice de contenido

1. Introducción:

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ha venido haciendo un seguimiento a las conversaciones para la terminación del conflicto que se adelantan entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC en La Habana desde su anuncio formal hace tres años. Hemos querido llevar a cabo esta tarea convencidos de la necesidad de lograr una comprensión integral y detallada de la agenda en discusión así como de los aspectos positivos, negativos o riesgosos de lo que eventualmente resulte acordado y, en particular, de las consecuencias de su implementación sobre la democracia colombiana y en el orden político, económico y social. Fiel a sus derroteros fundacionales, el Instituto de Ciencia Política está convencido de que el fin último de toda la transición que se derive de estas conversaciones debe ser el fortalecimiento de los derechos y libertades individuales y de la institucionalidad colombiana, no su erosión ni su velada sustitución.

La Fundación Konrad Adenauer ha sido un aliado idóneo en este propósito. Conjuntamente hemos propiciado distintos escenarios de reflexión, siempre con el objetivo de consultar visiones diversas, sugerir recomendaciones que orienten la toma de decisiones y contribuyan a la formación de una opinión pública ilustrada. En tal sentido, hemos convocado varias actividades, como el foro "Entre Transición y Restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto" que tuvo lugar a finales de 2013. Más recientemente, y en alianza con el diario El Espectador, organizamos el Seminario Internacional "Fuerza Pública para un país en transición", cuyo propósito fue identificar los desafíos institucionales, organizacionales y operacionales de la Fuerza Pública en un contexto de permanencia, transformación y surgimiento

de nuevas amenazas a la seguridad, ciertamente vinculadas —pero no determinadas— por un eventual posconflicto.

Además de estos espacios de deliberación, el Instituto y la Fundación desarrollaron a lo largo de 2015 un proyecto para analizar la política pública, incluida la política exterior, frente a las zonas de frontera y evaluar su pertinencia de cara a un eventual escenario posterior a la firma de los acuerdos con la guerrilla. Para ello se convocó a cuatro mesas de expertos que reunieron a especialistas y académicos nacionales e internacionales, funcionarios de distintas agencias del Estado, líderes políticos, actores sociales representativos, empresarios y organizaciones gremiales. Con esta metodología se procuró hacer una radiografía de la situación y problemática de las fronteras de Colombia, se identificaron las fortalezas y debilidades de la política pública, se conoció la lectura que de estos aspectos se hace desde fuera y, gracias a todo ello, se recogieron las reflexiones e insumos que alimentan las contribuciones de los autores invitados a participar en este volumen. Este proyecto, cuyo resultado es el libro que el lector tiene ahora en sus manos, se suma a los trabajos condensados en *El posconflicto en Colombia. Reflexiones y propuestas para recorrer la transición*, publicado el año anterior.

En la presente obra, los autores invitados ofrecen una perspectiva multidimensional sobre algunos problemas que son transversales a todas las fronteras colombianas, y comparten también algunos diagnósticos sobre la compleja realidad de determinadas zonas fronterizas. Este balance e inventario de realidades y políticas, de problemas y opciones, quiere servir no sólo a la mejor comprensión de esos territorios, tan estratégicos como históricamente relegados, sino a la anticipación de un escenario potencialmente crítico donde la intervención institucional será fundamental en zonas que se han destacado durante décadas por su sensibilidad y vulnerabilidad.

De ahí la estructura que el editor ha querido darle a este libro. En la primera parte, *Fronteras de Colombia: problemas transversales*, se busca explorar el papel central que jugarán las fronteras en la gestión de la consolidación territorial y el fortalecimiento institucional, pues estas se han caracterizado por tener distintos niveles de gobierno efectivo, son porosas y frecuentemente usadas por los actores ilegales —especialmentecomo retaguardia estratégica o santuario—. En la segunda parte, *Una mirada a las fronteras de Colombia: Algunos*

diagnósticos específicos, el lector encontrará un breve recorrido por el estado actual de las zonas limítrofes, las cuales no sólo se ubican en los extremos geográficos del Estado, sino que también están relegadas del resto del país en su integración física, económica y política.

Estamos convencidos de la importancia de debatir públicamente los grandes temas de la agenda nacional. La deliberación contribuye a enriquecer las políticas públicas, los criterios de evaluación, la rendición de cuentas, la creación de sinergias, la identificación de oportunidades y de riesgos. En pocas palabras: el debate público es imprescindible para la democracia efectiva. Seguiremos ejerciendo la que entendemos es nuestra función natural como una organización de la sociedad civil, particularmente al llamar la atención sobre asuntos que pueden tener un efecto sobre el orden institucional del Estado colombiano y su gobernabilidad, y contribuir activamente a la adopción de políticas públicas pertinentes y eficaces. Esta tarea no está sujeta a los resultados del proceso de conversaciones en curso en La Habana. Tampoco puede estarlo la acción del Estado frente a los grandes desafíos que plantea el desarrollo de esa Colombia que está en las fronteras y que a veces parece estar fuera del horizonte de muchos.

Adriana Mejía Hernández,
Directora Ejecutiva,
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Pocos escenarios representan tantos desafíos y, al mismo tiempo, posibilidades de cambio positivo para una sociedad, como una fase de transición. En ese sentido, Colombia atraviesa actualmente una fase en la que podrían darse transformaciones importantes. Tal vez la más evidente de ellas es que se encuentra ante una oportunidad histórica de dar fin al conflicto armado con la guerrilla de las Farc y, con ello, iniciar una transición hacia lo que sería el posconflicto. Sin embargo, esta fase también supone puntos críticos como la definición de las medidas concretas de política pública y de gobernabilidad en el territorio que permitirán no sólo el cumplimiento de eventuales acuerdos entre el Gobierno y la guerrilla sino, además, la sostenibilidad de la paz.

Desde la Fundación Konrad Adenauer –KAS– creemos que el momento por el que pasa Colombia debe aprovecharse para emprender transformaciones estructurales en el marco de una estrategia integral de construcción del país. De cierta forma, el conflicto armado es tan sólo un síntoma –entre muchos otros– de un grave déficit en términos de gobernabilidad en Colombia que no ha sido resuelto. Y, en esa medida, las respuestas y soluciones que se planteen sólo serán efectivas una vez se resuelva una cuestión clave: un ordenamiento territorial eficiente, acompañado de un fortalecimiento de la capacidad y presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional y la inclusión real de las regiones en el gobierno del país.

Esta cuestión adquiere una particular relevancia en los territorios fronterizos. Son zonas que han sido, en mayor o menor medida, escenario de dinámicas asociadas a la confrontación armada y, de igual forma, en ellas se presentan retos particulares en materia de infraestructura, seguridad y defensa, desarrollo socioeconómico y relaciones exteriores.

Es por esto que, en cooperación con el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga –ICP–, impulsamos durante el 2015 un proyecto enfocado en el análisis del rol que podrían tener las áreas de frontera en un eventual

escenario de posconflicto, en cuanto a sus potencialidades estratégicas y los desafíos especiales que presentan.

En el marco de este proyecto, convocamos una serie de mesas de expertos, en las que académicos, funcionarios de distintas instituciones gubernamentales, representantes del sector empresarial y social de las regiones, así como de organizaciones internacionales, compartieron sus reflexiones en torno al tema. Además de caracterizarse por el alto nivel de los participantes, las discusiones tuvieron como común denominador la pluralidad de puntos de vista en el marco de un intercambio deliberativo.

Aún más, estas discusiones fueron el preámbulo para definir las líneas temáticas del documento que aquí presentamos, para el cual se convocó a un grupo de expertos en la temática –varios de ellos participantes de las mesas de discusión– con el propósito de aterrizar los análisis y conclusiones en un documento que sirva como insumo para distintos grupos de interés.

El documento ha sido concebido como una primera aproximación al asunto fronterizo en relación con el posconflicto en Colombia. Sin embargo, no pretendemos señalar que las líneas temáticas aquí contenidas sean las únicas áreas de análisis, ni los únicos puntos importantes. Pero sí consideramos que se trata de un aporte clave para la reflexión, intercambio y discusión crítica y fundamentada sobre un tema que hoy no recibe la importancia que creemos debe tener.

El resultado de este proyecto que ahora se plasma en esta publicación fue liderado por el equipo del ICP, en particular de Andrés Molano-Rojas, editor académico del libro. A él y todos los colaboradores del ICP que participaron del proceso, a los autores que aportaron sus reflexiones en los artículos que componen la publicación, así como a los asistentes que nos acompañaron en las mesas de expertos, muchas gracias.

Esperamos que este insumo sea de interés y utilidad tanto para estudiosos del asunto como para tomadores de decisiones en Colombia y la ciudadanía en general.

Dr. Hubert Gehring,
Representante en Colombia, Fundación Konrad Adenauer (KAS)

I.

Fronteras de Colombia: problemas transversales

2. Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad

Andrés Molano-Rojas,
Investigador principal del Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga y Profesor Principal de Carrera Académica
de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.
Felipe Zarama Salazar,
Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
y Profesor de la Facultad de Relaciones Internacionales,
Universidad del Rosario.

El de las fronteras no es un asunto fácil para ningún Estado. A fin de cuentas, estas señalan el límite (en el sentido más simple, de máxima extensión) de su soberanía objetiva o espacial. Señalan también puntos de convivencia forzosa con vecinos no siempre fáciles, y por lo tanto son escenarios naturales de conflicto y disputa. Se diría que si en algún lugar de su territorio los Estados son particularmente celosos, es, precisamente, en las fronteras. Paradójicamente, muchas veces las fronteras se caracterizan por un ejercicio difuso de la soberanía, constituyendo un ejemplo perfecto del proceso nada infrecuente en virtud del cual la intensidad del poder estatal va diluyéndose paulatinamente a medida que uno se aleja del "centro" y se interna en la "periferia". En algún momento llegó a pensarse que el mundo del siglo XXI sería un mundo sin fronteras. Semejante predicción ha sido puesta en entredicho de múltiples formas a lo largo de los últimos quince años. Las fronteras no sólo no han desaparecido, sino que han adquirido una renovada relevancia.

Lo anterior no deja de ser cierto para un país como Colombia, y en especial, teniendo en perspectiva un proceso de transformación ligado a la eventual

terminación del conflicto armado interno. Por lo que tiene que ver con la delimitación de sus áreas marinas y submarinas, y la definición del alcance de sus competencias territoriales menores en ellas, Nicaragua y Venezuela siguen siendo tareas pendientes, y acaso también lo sean Costa Rica y otros vecinos caribeños. En el territorio continental, algunas zonas fronterizas han sido escenarios principales de la confrontación armada. En muchas de ellas se han sobrepuesto distintas dinámicas perversas: actividad de grupos armados ilegales, crimen organizado, precariedad institucional, marginalidad económica. No se pueden soslayar las distintas manifestaciones del desbordamiento transfronterizo del conflicto interno colombiano, que cubren un variopinto espectro que va desde los refugiados hasta las operaciones extraterritoriales contra los grupos armados ilegales, que, por otro lado, han encontrado más de una vez refugio y santuario en las fronteras. Ello plantea un escenario de importantes desafíos en materia de gobernanza, y además, permite caracterizar a las fronteras colombianas como extremadamente sensibles (susceptibles de afectación, volátiles) y vulnerables (en el sentido de que, ante una situación crítica, los tomadores de decisión tienen un margen de maniobra limitado y carecen de capacidades y recursos inmediatos). La ausencia histórica de una política pública integral de fronteras de largo aliento, la dispersión de esfuerzos, la desarticulación entre los distintos niveles territoriales, entre otros factores, generan un lastre que hace aún más problemático este panorama.

El propósito de este ensayo, en el contexto más general del libro que el lector tiene en sus manos, es el de presentar algunas reflexiones iniciales sobre los problemas de gobernanza que afectan a las zonas de frontera en Colombia y que ofrecen una explicación inicial a su sensibilidad y vulnerabilidad.

La complejidad de las fronteras

Las fronteras de Colombia son territorios periféricos en varios sentidos. En primer lugar, se trata de espacios que configuran los márgenes del Estado y constituyen por lo tanto su periferia geográfica. Además, debido a la precaria presencia de las instituciones estatales, son escenarios en los que se pone en evidencia la fragilidad del control territorial, de la capacidad para proveer

bienes y servicios públicos, y de la identificación de los individuos con la comunidad política, y están con frecuencia relegadas a la periferia gubernativa. También se pueden considerar periféricas por la escasa conexión con otros espacios al interior del espacio nacional (en claro contraste, muchas veces, con su conexión más fluida con el país vecino del que se trate) y con el mercado nacional (periferia económica). Y así mismo, se pueden considerar periféricas asumiendo que se trata de territorios residuales para la configuración del poder político al interior del Estado, lo que en parte se explica por razón de su configuración demográfica (periferia política).

Con demasiada frecuencia las fronteras operan como punto de choque de dos o más soberanías, de sistemas políticos, jurídicos y económicos distintos. Pero al mismo tiempo en ellas se generan dinámicas propias, alimentadas por los estrechos vínculos que se tejen entre los pobladores de uno y otro lado. Ello da lugar a una situación compleja, en la que las instituciones formales no siempre son congruentes con las realidades materiales ni con los imaginarios comunitarios; en la que la frontera jurídico-política se impone, con una lógica puramente westfaliana, a despecho de lazos sociales y culturales transfronterizos sumamente densos y profundamente arraigados.

Como consecuencia de lo anterior, y de la propia configuración geográfica de los territorios fronterizos, los límites formales tienden a ser difusos y porosos, y a existir más como ficciones cartográficas que como realidades sociales. Sería sin embargo un error suponer que por esa sola razón esos límites son irrelevantes o anodinos. En efecto, no sólo encierran un potencial de conflictividad interestatal —por mucha certidumbre que haya en materia de delimitación y demarcación— sino que también dan origen a asimetrías de diversa naturaleza: en el plano institucional, en cuanto al desarrollo económico, en cuanto a la configuración social, y en términos del acceso a bienes y servicios públicos a uno y otro lado de la frontera.

Lo anterior ocurre especialmente en las fronteras terrestres, pues sin desconocer lo que atañe a las fronteras marítimas, las primeras, como ya se anticipó, vinculan de manera más directa e inmediata a ambas estructuras jurídico-políticas. Las zonas fronterizas de Colombia con sus vecinos están definidas por un carácter asimétrico en razón de la disparidad entre el modelo político y económico (una diferencia especialmente relevante durante las últimas dos

décadas en cuanto a Venezuela y Ecuador); el distinto grado de desarrollo de la infraestructura (por ejemplo, la dependencia de los productores de carbón colombianos de los puertos venezolanos para adelantar actividades de exportación); y el diferente acceso a servicios sociales y asistencia pública (sistemas de seguridad social, beneficencia y subsidios), entre otros.

Acaso esto contribuye a explicar el hecho (revisado por Andrés de la Cadena en el capítulo 6 de este libro) de que a pesar de su proximidad geográfica, las zonas fronterizas representan un papel residual en los volúmenes de comercio formal que intercambia el país con sus vecinos, ni hablar con el mundo. Las disparidades en los regímenes cambiarios afectan negativamente la actividad productiva, y, por supuesto, el comercio.

Las fronteras como objeto de análisis: un par de visiones

Las fronteras son un asunto que ha recibido diferentes abordajes desde la literatura especializada de las Relaciones Internacionales. No podría ser distinto, tratándose de una disciplina tan marcadamente estado-céntrica en sus orígenes y aún en la actualidad, a pesar de la evolución más reciente de los estudios internacionales, signada por el ensanchamiento de la agenda, la incorporación de nuevas variables, la diversificación de enfoques y la reivindicación de alternativas a los presupuestos de las teorías más clásicas. Una evolución, vale la pena destacarlo, de la cual la comprensión misma de los problemas de las fronteras, de sus dimensiones simbólicas y de su entramado social, económico y cultural, ha sido beneficiaria privilegiada.

Frente a la presunción de que los Estados son realidades terminadas y esencialmente idénticas, que invisibilizaba no sólo las diferencias inherentes a los procesos históricos particulares sino también las fuerzas y corrientes profundas que con distinto signo operan desde el interior de las comunidades políticas, y que por otro lado sobre-abstraía el Estado hasta convertirlo en una especie de entelequia a efectos del análisis de la política internacional, el trabajo de académicos como Mohammed Ayoob (1998) —con su perspectiva de

realismo subalterno— ofreció aproximaciones más matizadas, con base en la premisa de que los Estados periféricos (que constituyen lo que algunos llaman "Sur Global") enfrentan mayores desafíos de seguridad que provienen del interior del Estado que aquellos que se originan en el exterior. En todo caso, esta configuración de amenazas que parte desde lo interno hacia lo externo está mediada por el proceso de construcción del Estado (*state-making*). A juicio de Ayoob, una porción considerable de los problemas de consolidación de la soberanía provienen de una inadecuada conformación o fijación de las fronteras, lo cual impone a los estadistas por lo menos dos desafíos cardinales: generar un discurso nacional aglutinador y contener eventuales tendencias centrífugas, susceptibles de originarse en territorios pretendidos por los vecinos o soliviantados desde dentro en razón de una afinidad o particularismo étnico y cultural. Esta lectura ha tenido un eco importante en el análisis, por ejemplo, del impacto de los repartos coloniales en África y Asia en la conflictividad posterior en ambos continentes, y en particular, en Medio Oriente.

Una perspectiva distinta, pero que también proviene de la escuela realista, ofrece el trabajo de Barry Buzan y Ole Wæver (2003), *Regions and Powers*. Ellos afirman que es fundamental aproximarse con un enfoque regional para entender la seguridad internacional. El eje central de esta propuesta es el concepto de *complejo regional de seguridad*, definido como "una serie de unidades cuyos principales procesos de securitización[1], desecuritización, o ambos, están tan estrechamente ligados que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos uno aparte del otro". Este enfoque hace énfasis en la interdependencia que caracteriza las amenazas que afectan a una región o subregión, lo que allana el camino a la formación de un complejo regional de seguridad. Dicha interdependencia se desprende de los flujos transnacionales tanto formales como informales, materiales y simbólicos, (bienes, personas, información, ideas) que atraviesan al Estado y escapan su control.

Frente a la pregunta de por qué se reproduce la violencia, y adoptando un enfoque regional similar al de Buzan y Wæver, Michael Charles Pugh, Neil Cooper

1- La securitización fue definida por Buzan et al. (1998, págs. 23-26) como el proceso por el cual un agente securitizador identifica un asunto determinado como una amenaza para un determinado objeto referente, trasladándolo de la agenda pública a la agenda seguridad, y reclamando la capacidad de adoptar medidas extraordinarias para su neutralización.

y Jonathan Goodhand (2004) plantean que los vínculos regionales permiten sostener los conflictos debido a las redes económicas, militares, políticas y sociales. De acuerdo a estos autores, algunos conflictos configuran a su alrededor *complejos regionales de conflicto* los cuales "se caracterizan por un desbordamiento transfronterizo de la violencia, el empoderamiento de las zonas fronterizas como santuarios para los combatientes, centros de entrenamiento de reclutas y también como centros de economías ilegales (*shadow economies*)" (Pugh, et al, 2004, pág. 2). Pugh, Cooper y Goodhand buscan explicar por qué hay conflictos estrechamente vinculados entre sí en una misma región, los cuales configurarían un complejo regional de conflicto. En estos complejos las fronteras juegan un papel protagónico, en particular, por razón de su marginalidad, en la medida que no se encuentran integradas a la economía formal del Estado y se convierten por ello en escenarios propicios para el florecimiento de economías informales y/o ilegales (Pugh, et al, 2004, pág. 37).

Pugh y sus colegas insisten en dos elementos facilitadores adicionales: el limitado control territorial que muchos Estados ejercen sobre sus áreas fronterizas (lo cual contribuye al surgimiento, maduración y empoderamiento de toda suerte de entramados que se extienden más allá de la dominación del Estado) y la habitual ausencia de mecanismos sólidos de cooperación en seguridad entre Estados vecinos.

Frente a la perspectiva que ofrecen estos autores y su relación con el caso colombiano resultan pertinentes varias observaciones. En primer lugar, vale la pena señalar que el conflicto armado colombiano —a pesar de los evidentes síntomas de desbordamiento (desplazamiento forzado, actividad armada ilegal transfronteriza, reclutamiento, extorsión, refugio etc.) no encontró ningún conflicto en los Estados vecinos con el cual pudiera llegar a articularse en un complejo regional de conflicto. Tampoco produjo un verdadero efecto "derrame", en el sentido de provocar un contagio de la violencia insurgente en los vecinos de Colombia. Por otro lado, la ausencia de mecanismos sólidos de cooperación en seguridad, identificada por Pugh et al. como otra de las condiciones que propicia estos complejos regionales de conflicto, puede ser matizada para el caso colombiano si se tiene en cuenta: (1) la tradicional estabilidad de la región en materia de conflictos interestatales (América Latina como una "isla de paz") tal como lo señalan Buzan & Wæver (2003); (2) la tardía internacionalización del conflicto armado colombiano (que aunque no

sin precedentes se remonta en realidad sólo a mediados de la década de 1990 para intensificarse durante los años 2000); todo lo cual ha hecho que tradicionalmente resulte relativamente difícil hablar de una agenda regional de seguridad —a no ser quizá, y con un alcance limitado, por lo que tiene que ver con la lucha contra el narcotráfico.

Las fronteras como territorios desgobernados

Las fronteras colombianas configuran lo que Angel Rabasa y John E. Peters denominan territorios desgobernados. De acuerdo con Rabasa et al. (2007), los territorios desgobernados son consecuencia de una relación disfuncional o anómala entre dos variables: el espacio físico (territorio) y el grado de control que sobre él ejerce el Estado (en términos de ejercicio de dominación, cumplimiento de funciones básicas gubernamentales y consolidación de identidad)". Dicho en otras palabras, los "territorios desgobernados" reflejan hoy el viejo problema de la soberanía territorial efectiva, pero en el entendido de que ella está íntimamente vinculada no sólo al control espacial ni al dominio de las poblaciones sino a la calidad y la eficacia del funcionamiento de las instituciones, ampliamente entendidas como mecanismos regulatorios y sancionatorios (en el sentido de generadores de consecuencias socialmente reconocidas y validadas) de la vida social.

Los territorios desgobernados no son, ni mucho menos, una especie de "lejano oeste" en donde sólo impera la ley de la selva. Desgobierno no es sinónimo de anarquía. Remite más bien a la idea de que un territorio determinado está más allá de la dominación del gobierno que tiene el título (y la responsabilidad) para ejercerla, ya sea porque no tiene las capacidades para ello, porque es desafiado por otros poderes o configuraciones institucionales, o porque ha dejado esos territorios a su suerte con arreglo a un determinado cálculo estratégico.

En el modelo propuesto por Rabasa, el grado de "desgobierno" de un territorio determinado puede establecerse con arreglo a cuatro indicadores: 1) deficiente penetración de las instituciones estatales en la sociedad; 2) deficiente gestión del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado; 3) deficiente control de los flujos transfronterizos; y finalmente, 4) la vulnerabilidad a interferencias externas. Como lo demuestran las contribuciones contenidas en el presente vo-

lumen, en las fronteras colombianas es posible identificar —con variaciones de una a otra frontera, e incluso al interior de cada una de ellas— estos indicadores. En efecto: en todas las fronteras hay una deficiente penetración de las instituciones estatales de la sociedad, que desde vieja data ha sido compensada por la aparición de institucionalidades paralelas que a veces compensan, otras sustituyen y otras compiten con el Estado. Igualmente, han sido escenarios en los que el débil monopolio de la fuerza por parte del Estado ha sido una constante histórica (no en vano, esas zonas periféricas de frontera fueron muchas veces foco de insurrecciones y levantamientos que se tradujeron en guerras civiles). Es evidente también el deficiente control de flujos transfronterizos de distinta naturaleza, debido a la configuración geográfica de las propias fronteras, a la densidad de las relaciones establecidas entre individuos y comunidades a través de la frontera (que con frecuencia son desconocidas o incluso perturbadas por la intervención estatal). Por último, la vulnerabilidad a las interferencias externas ha sido ya suficientemente caracterizada en acápites anteriores, y obedece especialmente a la heterogeneidad tanto como a las asimetrías de las fronteras.

Cuadro 1. Fuentes de desgobierno

Territorios desgobernados – Fuentes de desgobierno	
Deficiente penetración de las instituciones estatales en la sociedad	• Cobertura + impacto + percepción • Infraestructura • Corrupción • Informalidad económica • Resistencia social y cultural frente a la penetración del Estado • Desarticulación entre los distintos niveles administrativos del Estado
Deficiente gestión del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado	• Presencia de grupos armados irregulares • Presencia de crimen organizado • Acceso fluido de la población a armas pequeñas y ligeras
Deficiente control de los flujos transfronterizos	• Tráfico de migrantes • Contrabando • Infraestructura de control y contención

Vulnerabilidad a interferencias externas	• Erosión de las capacidades del Estado como consecuencia de injerencias externas: • De actores estatales • De actores no estatales • De fenómenos naturales • De decisiones de política de los vecinos • De coyunturas económicas

Elaboración propia, con base en Rabasa et al. (2007), que complementa la información presentada en Molano (2015).

De acuerdo con Rabasa y Peters (2007) no todos los "territorios desgobernados" son iguales. Existen por lo menos tres tipos distintos de territorios desgobernados: de gobierno disputado, de gobierno incompleto, de gobierno abdicado o abandonado. En los territorios de gobierno disputado actores locales desafían el control del gobierno establecido para constituir su propia entidad estatal, pseudo-estatal o para-estatal, ya sea con fines secesionistas basados en reivindicaciones nacionalistas o para medrar y lucrarse mediante la ejecución de actividades ilícitas sin interferencia del Estado. También puede presentarse el gobierno disputado cuando dos o más jurisdicciones dentro del mismo Estado se disputan o compiten por un mismo territorio, lo cual con frecuencia genera limbos normativos que son aprovechados por actores particulares en su propio beneficio, o desemboca en el abandono de los territorios a su propia suerte. Evidentemente, a lo anterior cabe añadir los territorios disputados por dos o más Estados.

Los territorios de gobierno incompleto, son aquellos en los cuales el Estado carece de los recursos y las capacidades para mantener una presencia cualificada y competente que sea más efectiva y eficiente que la que ejercen otros actores que despliegan sus propios aparatos de poder. En estos territorios, los funcionarios locales (cuando y donde existen) son claramente incompetentes (en el sentido de carecer de capacidades o no poder ejercer sus competencias debido a deficiencias materiales y disponibilidad limitada de recursos) o han sido cooptados por actores privados (ya sea que operen dentro o fuera de la legalidad, pero siempre en función de su propio beneficio).

Por último, territorios de gobierno abdicado o abandonado son áreas en las que el gobierno central ha decidido renunciar a la provisión de bienes públicos

pues considera que no hay ninguna intervención efectiva posible ni rentable o porque tiene poca o ninguna afinidad con las comunidades que predominan en el territorio. Muchas veces, el abandono de los territorios se articula en una paradójica estrategia de dominación: el territorio es abandonado para provocar su vaciamiento, una vez producido el cual es ocupado y reincorporado al orden de dominación estatal.

Uno de los desafíos históricos del Estado colombiano ha sido el de asegurar el control del territorio. Las guerras civiles del siglo XIX y comienzos del siguiente (tanto las de alcance nacional como las regionales), e incluso el conflicto armado con las guerrillas y grupos armados ilegales de distinta naturaleza que han ensombrecido la vida del país durante las últimas cinco décadas, han estado vinculadas a dinámicas de ocupación y control territorial. La lucha contra los grupos armados ilegales y contra el narcotráfico ha sido un componente fundamental de la "expansión" territorial del Estado, que en ausencia de la amenaza que ambos fenómenos han encarnado, quizá no hubiera llegado a algunas zonas del territorio nacional, tradicionalmente "abandonadas". De ahí la importancia que se le ha dado, en el proceso de inversión de la relación de fuerzas con los grupos armados ilegales, a la recuperación, rehabilitación y la consolidación territorial. A fin de cuentas, como la naturaleza, también la política aborrece el vacío. Por ello, los vacíos de poder suelen ser realmente infrecuentes, y no resulta extraño que allí donde el Estado no lo ejerce, alguien llegue a ejercerlo, lo cual en el largo plazo pone en riesgo la viabilidad del propio Estado, su legitimidad, y su capacidad para imponerse como instancia representativa y articuladora del bien común.

Esa preocupación por el control territorial tuvo incluso su reflejo en la organización político-administrativa del Estado Colombiano, en los llamados "territorios nacionales" que existieron hasta la adopción de la Constitución de 1991, la mayoría de los cuales (calificados entonces como "intendencias" y "comisarías" —por oposición a los más "evolucionados" departamentos) se encontraban precisamente en zonas de frontera. Paradójicamente, ese régimen produjo efectos contrarios a los deseados: en lugar de que dichos territorios fueran integrándose más al espacio nacional, se acabó reforzando su marginalidad y se arraigó la idea de que eran espacios "de segunda categoría".

Las acciones de las guerrillas y los grupos paramilitares en desarrollo del conflicto armado colombiano tuvieron un efecto evidente en el monopolio de la

fuerza y propiciaron la aparición de oligopolios de violencia. La ofensiva que los grupos insurgentes y las organizaciones criminales llevaron a cabo con particular intensidad a partir de la década de los ochenta, configuró amplios territorios desgobernados, como lo prueba —entre otros— el hecho de que al finalizar los diálogos del Caguán en 2002, había 168 municipios en cuyo casco urbano no había presencia de fuerza pública, y en particular, de la Policía Nacional (International Crisis Group, 2006), mientras que un número importante de alcaldes debían despachar desde la cabecera de otro municipio (generalmente, la capital del departamento correspondiente). No menos evidente resulta el hecho de que la intensificación de la confrontación armada implicó también una intensificación de la lucha y la competencia violenta por el control de territorio, lo que hizo que un número nada desdeñable de municipios se convirtiera en escenario de gobierno (o gobernanza) en disputa entre los distintos actores del conflicto.

Las fronteras sufrieron en primer lugar por la retirada de la fuerza pública hacia los centros de poder económico y político ante la ofensiva de los grupos guerrilleros, cuyas acciones afectaron ostensiblemente la presencia del aparato de seguridad del Estado en las zonas limítrofes, sobre todo al sur del país. Las tomas de la base militar de Las Delicias (Putumayo) en 1996 y de Mitú (Vaupés) en 1998 por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ilustran este fenómeno.

Seguridad en las zonas de frontera

La tendencia a ser o convertirse en "territorios desgobernados" incrementa la sensibilidad y la vulnerabilidad de las zonas de frontera, especialmente en materia de seguridad, tanto en el contexto de un conflicto en desarrollo como en el de un escenario postconflicto, como el que ha inspirado las reflexiones contenidas en este volumen. En efecto, siguiendo la lógica del modelo propuesto por Rabasa, la problemática que representan los "territorios desgobernados" puede agravarse si en ellos concurren algunos otros factores que acaban generando un particular potencial de inseguridad. Este potencial depende de tres factores principales, de los que a la postre acaban prevaliéndose los actores que constituyen las fuentes de inseguridad en los territorios desgobernados:

(1) la adecuación de la infraestructura y el acceso operacional; (2) la existencia de características demográficas sociales favorables o permeables a su actividad; (3) las posibilidades de obtener invisibilidad que facilite sus actividades y garantice impunidad.

Cuadro 2. Potencial de inseguridad en los territorios desgobernados

Territorios Desgobernados – Potencial de inseguridad	
Acceso a infraestructura y recursos operacionales	• Comunicaciones • Sistema financiero legal o ilegal • Vías de comunicación que conectan con centros urbanos u objetivos potenciales
Características sociales y demográficas favorables a la actividad irregular	• Presencia de grupos extremistas • Instituciones sociales preexistentes favorables o coincidentes con la agenda de los actores o susceptibles de articularse con ella • Violencia preexistente • ONGs, programas filantrópicos o actores sociales afines o capturables • Grupos criminales (para alianzas, división del trabajo, prestación de servicios)
Invisibilidad	• Interna / externa

Elaboración propia, con base en Rabasa et al. (2007), que complementa la información presentada en Molano (2015).

Un factor fundamental para que un "territorio sin gobierno" se convierta en foco de inseguridad, como consecuencia de la actividad de organizaciones criminales, insurgentes o post-insurgentes (como las que podrían surgir en el país dentro del proceso de postconflicto) es la existencia de una infraestructura mínima que permita la ejecución de las funciones básicas que el desarrollo de estas actividades requiere (instalaciones de comunicación, sistemas bancarios —formales o informales— que posibiliten la transferencia de fondos, y una red de transporte que permita el acceso a los centros urbanos y los potenciales objetivos externos). Evidentemente, aquí se presenta una paradoja: si bien la

ausencia de infraestructura es un índice de desgobierno, y hay una relación directa entre desgobierno y actividad criminal, la ausencia de infraestructura en los territorios reduce el interés que pueden tener las organizaciones criminales para operar en ellos. La conclusión es evidente: los territorios con mayor potencial de inseguridad no son los más abandonados, sino aquellos en los que la presencia del Estado es precaria, pero suficiente para ser aprovechada.

Por otro lado, la inseguridad en los territorios desgobernados no surge contra un telón de fondo en blanco. Con mucha frecuencia las comunidades que ocupan estos territorios cuentan con un conjunto de características y están sometidas a condicionantes que las hacen vulnerables (e incluso proclives) a la aparición de estructuras criminales. Esta vulnerabilidad puede ser consecuencia de un entorno cultural, social y demográfico favorable a la actividad irregular, que incluso opera como fuerza de resistencia que se opone a los esfuerzos del gobierno por desarrollar y profundizar (o acaso establecer) su control sobre el territorio. La presencia de larga duración de grupos irregulares o comunidades susceptibles a la cooptación o la intimidación; la prevalencia de normas socialmente inculturadas que, de manera implícita o explícita, toleran, fomentan o validan las prácticas irregulares (como el cumplimiento transaccional de la ley); un estado o experiencia previa de violencia que facilita su reproducción y reciclaje al servicio de distintas agendas o intereses; programas de asistencia social (sustitutivos de la acción gubernamental) susceptibles de cooptación; y agencias criminales disponibles para contrata, confluyen en una especie de coacervado socio-cultural que potencia la inseguridad.

Semejante cóctel merece ser detallado más puntualmente. Para empezar, para que una estructura criminal penetre exitosamente y se arraigue en un territorio determinado, se requiere una base de apoyo que ya esté constituida, o por lo menos un sector de la población susceptible a la cooptación. Si en la región ya opera un grupo ilegal constituido, la entrada de una estructura delictiva que cuente con principios o lógicas similares no será tan complicada. Si se presenta la situación contraria, es decir un "territorio desgobernado" en donde no hay estructuras organizadas, el criterio determinante del grado de vulnerabilidad de esta zona debería tomar en consideración otros aspectos (de índole cultural, religiosa, política, o moral).

En segundo lugar, las estructuras criminales se asientan más fácilmente allí donde la población se rige o reconoce un conjunto de normas sociales que de

alguna manera validan o legitiman la acción de las organizaciones irregulares y sus prácticas (por ejemplo, el uso de la violencia), ya sea como forma de integración y adaptación social o como medio de provisión de subsistencia o acceso a bienes y servicios que de otra manera les estarían restringidos.

En ese orden de ideas, y dado que la violencia aprendida tiende a reproducirse, los territorios históricamente afectados por diversas manifestaciones de violencia o tradicionalmente receptores de su impacto pueden acabar incorporando culturalmente la violencia, lo cual genera una mayor tolerancia con el empleo de la fuerza en la regulación de las relaciones sociales y alimenta una expansión del mercado de violencia.

En cuanto a los programas o sistemas de beneficencia y asistencia social que cubren territorios marginados, estos pueden acabar siendo instrumentales a la consecución de los objetivos perseguidos por las organizaciones ilegales: ya sea porque acaban cooptados o porque, por un efecto de sustitución adversa, desincentivan la intervención del Estado, reforzando a la postre el desgobierno de los territorios. Con alguna frecuencia, este tipo de programas o actividades les permiten a los actores irregulares ganar legitimidad, en tanto que por medio de ellos operan como proveedores de bienes y servicios públicos en lugar de las instituciones legítimas.

Por último, la existencia de agencias criminales actúa como multiplicadora del potencial de inseguridad. En efecto, la criminalidad se intensifica, se refuerza, diversifica y especializa, en tanto que las agencias criminales no sólo compiten sino que en ocasiones cooperan entre sí y pueden incluso llegar a pactar condiciones de cohabitación y cogobierno en los territorios desgobernados.

Queda por señalar que las estructuras irregulares medran sobre todo en entornos que les permiten camuflarse y permanecer tan invisibles como sea posible a la acción de las autoridades. La similitud en apariencia, lenguaje y comportamiento con la comunidad, el desarrollo de actividades normales y lícitas para encubrir la gestión criminal, entre otros, contribuyen a esa invisibilidad. Pero también la capacidad de crear "zonas seguras" o santuarios hábilmente disimulados y protegidos no sólo físicamente sino mediante redes de información que advierten, por ejemplo, de la inminencia de una intervención estatal.

Conclusiones y recomendaciones

Las fronteras de Colombia tienen una propensión inherente a constituirse en territorios desgobernados. Ello es consecuencia de la trayectoria histórica del país (su proceso de conformación estatal, su desarrollo económico, su expansión demográfica, entre otras). Pero también de decisiones de política pública (que han estimulado e incluso reforzado su carácter periférico). No menor es la responsabilidad de las autoridades locales y regionales, que aunque no se aborda explícitamente en las páginas precedentes, resuena como un eco a lo largo de ellas. En efecto, la calidad del gobierno local, la articulación entre los distintos niveles territoriales, la convergencia de la gobernanza local con la departamental y la nacional, tienen un impacto evidente en la aparición de territorios desgobernados, especialmente notorio en las zonas fronterizas.

Las zonas de frontera son particularmente sensibles y vulnerables y poco resilientes. Ello obedece a diversos factores, como la multidimensionalidad de su carácter periférico, las asimetrías que se presentan a uno y otro lado de la frontera, su escasa integración con las dinámicas nacionales (en lo político, lo económico, lo cultural), y a las limitadas capacidades de gobierno de que disponen las autoridades (y que obedecen a factores tan diversos como escasez de recursos o la incompetencia de los funcionarios).

Las zonas de frontera ameritan una atención especial por parte del Estado colombiano en su conjunto. Se está en mora de incorporar un "enfoque de frontera", diferencial y comprehensivo, en el diseño, adopción e implementación de políticas públicas en muy diversos ámbitos: comercio internacional, infraestructura, medio ambiente, educación, movilidad y transporte, salud, etc. Esa orientación supone una apuesta real por desarrollar instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico colombiano, implementar estrategias de diplomacia pública con actores relevantes en las zonas de frontera de los países vecinos, entre otros.

Con demasiada frecuencia, la problemática de las fronteras se confunde con los asuntos limítrofes (delimitación, demarcación, defensa exterior) o con las dinámicas transfronterizas. Y aunque uno y otro influyen la problemática de

las fronteras, no son sinónimos de ella ni puede esta reducirse a uno de ellos, a riesgo de sobre-simplificar un asunto cuyas complejidades intenta recoger el presente volumen.

La sensibilidad de las fronteras muchas veces escapa al control del Gobierno y de las autoridades, en tanto puede obedecer a verdaderas externalidades. Por lo tanto, una política integral de fronteras debe estar enfocada sobre todo a reducir las vulnerabilidades (que sí dependen mayoritariamente de las capacidades, recursos y procedimientos internos) y a aumentar su resiliencia (su capacidad para reponerse frente al impacto negativo de las externalidades y para compensar las variaciones en las relaciones binacionales). Esto implica, a su vez, generar un alto grado de adaptabilidad al cambio propio de las dinámicas que tienen por escenario la frontera.

Una de las características de la mayor parte de zonas de frontera colombianas es su lejanía con los grandes centros (económicos, sociales, culturales, políticos, etc.). Esto no hace sino reforzar su situación periférica y su marginalidad. Por esta razón, la integración física, económica, política, social y cultural de las zonas de frontera debe constituir una prioridad. Las herramientas para generar una mayor integración en estos ámbitos no son escasas. El esfuerzo por alcanzar ese objetivo puede abrir oportunidades para la sinergia entre administraciones públicas, para la cooperación con el sector privado, para el perfeccionamiento institucional; y por ese camino, provocar un efecto derrame positivo.

Las fronteras colombianas han vivido con peculiar intensidad el desarrollo del conflicto armado colombiano. En consecuencia, serán también escenarios peculiares en el postconflicto. Al caracterizarlas en estas reflexiones como "territorios desgobernados", a riesgo de caer en una generalización, se ha querido subrayar esa peculiaridad, y llamar la atención sobre los especiales desafíos que podría suscitar el post-conflicto en estas regiones, en el entendido de que en muchas de ellas no sólo se presenta el fenómeno del "desgobierno" sino que confluyen potenciales catalizadores de inseguridad que no desaparecerán con la firma de un acuerdo para la terminación del conflicto, y cuya persistencia puede poner en riesgo la construcción de una paz estable y duradera.

Referencias

Ayoob, M. Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World (1998). En: Neuman, S. (Ed.). *International Relations Theory and the Third World.* Nueva York: St. Matrin's.

Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and Power: the Structure of International Security*. Nueva York: Cambridge University Press.

Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J. (1998). Security. A New Framework for Analysis. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.

International Crisis Group. (2006, October 20th). Tougher Challenges Ahead for Colombia's Uribe. *Latin America Briefing* (11), 1-20. Recuperado en noviembre de 2015, disponible en: http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/b011-tougher-challenges-ahead-for-colombias-uribe.aspx

Keohane, R., Nye, J. (2001). *Power and interdependence*. Nueva York: Longman.

Molano-Rojas, A. (2015). *¿Territorios urbanos desgobernados? Una propuesta para el análisis de la gobernanza y la seguridad en Medellín.* Documento de trabajo elaborado para el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Sin publicar.

Pugh, M.C., Cooper, N. Goodhand, J. (2004). *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation.* Boulder: Lynne Rienner.

Rabasa, Angel, Steven Boraz, Peter Chalk, Kim Cragin, Theodore W. Karasik, Jennifer D. P. Moroney, Kevin A. O'Brien and John E. Peters. *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*. Santa Monica: RAND Corporation, 2007. Disponible en http://www.rand.org/pubs/monographs/MG561

ANEXO: Las fronteras de Colombia[1]

PAÍS VECINO	EXTENSIÓN	DELIMITACIÓN	MUNICIPIOS	PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES 2015
Venezuela	2.219 km.	**SIGLO XIX** • "Tratado sobre arbitramento "Juris", entre los Estados Unidos de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela", suscrito en Caracas (Venezuela), el 14 de septiembre de 1881, por los plenipotenciarios Justo Arosemena de Colombia y Antonio L. Guzmán de Venezuela. • "Laudo en la cuestión de Límites entre la República de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela", dado en el Real Palacio de Madrid (España), el 16 de marzo de 1891, por la Reina Regente Doña María Cristina.	**-Guajira:** Uribia, Maicao, Hatonuevo, Albania, Barrancas, San Juan del Cesar, Fonseca, Villanueva, El molino y Urumita. **-Cesar:** La Paz, Manaure, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná, Curumaní. **-Boyacá:** Cubará. **-Norte de Santander:** El Carmen, Convención, Teorama, Tibú, Pto Santander, Cúcuta, Villa del Rosario, Ragonvalia, Herrán y Toledo.	• Unilateralmente, el Estado colombiano enfrenta desafíos para el ejercicio pleno de su soberanía. La provisión de bienes públicos en general en toda la zona de frontera es precaria. • Las consecuencias del conflicto armado interno colombiano se plantean como amenazas a la seguridad, especialmente en el Catatumbo y Arauca, y de la misma forma el crimen transnacional (narcotráfico y contrabando) son problemas que atraviesan la mayor parte de la frontera. • Las asimetrías económicas se han planteado como uno de los principales desafíos a resolver, además porque tienen un componente social importante dado que gran parte de la población subsiste gracias a este. • Los flujos migratorios desde y hacia ambos lados de la frontera también se han convertido en un desafío, especialmente teniendo en cuenta la reciente crisis humanitaria en la frontera.

1- Los autores agradecen a Juan Sebastián Flórez (Universidad Sergio Arboleda) y Ricardo Forero y Alejandra Torres (Universidad del Rosario), quienes como asistentes de investigación del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavaría Olózaga contribuyeron a la elaboración de este anexo.

		SIGLO XX • "Laudo Arbitral del Consejo Federal Suizo", dado en Berna, Suiza, el 24 de marzo de 1922, y suscrito por los señores Presidente y Canciller de la Confederación Suiza. • "Tratado sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes con Venezuela", suscrito en el Templo de Villa del Rosario de Cúcuta el 5 de abril de 1941 por los Plenipotenciarios Luis López de Mesa y Alberto Pumarejo de Colombia y Esteban Gil Borges y José Santiago Rodríguez de Venezuela.	**-Arauca**: Saravena, Arauquita, Arauca y Cravo Norte **-Vichada:** La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo **-Guanía:** Puerto Inírida	
Panamá	266 km. (Terrestre). Delimitación marítima explicada en la columna de tratados.	• "Tratado de Límites entre la República de Colombia y la República de Panamá", suscrito en Bogotá, el 20 de agosto de 1924 por los Plenipotenciarios Jorge Vélez de Colombia y Nicolás Victoria J. de Panamá.	**-Chocó:** Jurado, Riosucio, Unguía y Acandí	• El principal problema que enfrentan las autoridades colombianas en la frontera con Panamá es la inseguridad producto de las redes de narcotráfico y tráfico de migrantes, que han aumentado sus actividades en los últimos años traficando droga y personas desde y hacia África, Suramérica y Estados Unidos.

PAÍS VECINO	EXTENSIÓN	DELIMITACIÓN	MUNICIPIOS	PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES 2015
		• "Tratado sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas y asuntos conexos entre la República de Colombia y la República de Panamá", suscrito en Cartagena el 20 de noviembre de 1976 por los Plenipotenciarios Indalecio Liévano Aguirre de Colombia y Aquilino E. Boyd. * Esta delimitación puede verse afectada por la sentencia emitida por la CIJ en 2012 sobre el diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua.		• Asimismo, el asentamiento de las FARC en la zona del Tapón del Darién han planteado serios desafíos tanto a las autoridades colombianas como a las panameñas, dado el difícil acceso a la región y por tal razón el rastreo de los movimientos del grupo.
Perú	1.626 km.	• "Tratado de Límites y Libre Navegación Fluvial entre la República de Colombia y la República del Perú", suscrito en Lima, Perú, el 24 de marzo de 1922 por los Plenipotenciarios Fabio Lozano T. de Colombia y Alberto Salomón del Perú.	**-Amazonas:** Leticia y Puerto Nariño. **-Putumayo:** Puerto Leguízamo	• Como en la frontera con Brasil, la frontera con Perú enfrenta desafíos relacionados con redes de tráfico de droga, flora y fauna (estas dos últimas propiciadas por la falta de compatibilidad normativa).

		• "Acta Tripartita de Límites y Navegación entre Colombia, Perú y Brasil", firmada en Washington D.C., el 4 de marzo de 1925, por los Plenipotenciarios Charles E. Hughes, conciliador por Estados Unidos, Hernán Velarde, por Perú, Enrique Olaya Herrera, por Colombia y Samuel de Souza Leao Gracie, por Brasil. • "Protocolo de Amistad y Cooperación entre la República de Colombia y la República del Perú", firmado en Río de Janeiro el 24 de mayo de 1934, junto con un "Acta Adicional" firmada el mismo día.		
Ecuador	708 km. (Terrestre). Delimitación marítima explicada en la columna de tratados.	• "Tratado de Límites entre la República de Colombia y la República del Ecuador", suscrito en Bogotá, Colombia el 15 de julio de 1916 por los Plenipotenciarios Marco Fidel Suárez de Colombia y Alberto Muñoz Vernaza del Ecuador.	**-Putumayo:** Puerto Leguízamo, Puerto Asís, La Hormiga y San Miguel.	• La relación bilateral con Ecuador en el ámbito de frontera también se ha visto permeada por el conflicto armado interno colombiano. Los problemas que enfrentan ambos Estados se dan principalmente por las redes de tráfico de drogas y recientemente los altos flujos migratorios que ha recibido Ecuador de ciudadanos colombianos, consecuencia específica del desplazamiento ocasionado por el conflicto armado.

PAÍS VECINO	EXTENSIÓN	DELIMITACIÓN	MUNICIPIOS	PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES 2015
		*En junio de 2012 se ratificaron los estudios realizados por la Comisión Mixta Permanente Colombo-Ecuatoriana de Fronteras y por la Comisión Técnica Binacional de la Boca del Río Mataje mediante los cuales se determinó que la coordenada 01°28'10.49"N y 078°52'07.27"O era el punto en la frontera entre los dos países que llega al mar, de conformidad con el Convenio sobre Delimitación de Áreas Marinas y submarinas de 1975 y el Tratado de límites de 1916. • Delimitación marítima: En 1975 el Convenio Liévano -Lucio con la República del Ecuador. Convenio sobre delimitación de áreas marinas y submarinas y cooperación marítima entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador, suscrito en Quito el 23 de agosto de 1975, por los Pleni-potenciarios Indalecio Liéva-	**-Nariño:** Ipiales, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Barbacoas y Tumaco	

		no Aguirre de Colombia y Antonio José Lucio Paredes de Ecuador (aprobado mediante ley 32 de 1975), y vigente para ambos Estados desde el 22 de diciembre de 1975. En este Tratado se estableció más allá de las 12 millas, una zona común (franja) de 10 millas náuticas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países, para tránsito de embarcaciones dedicadas a la pesca artesanal.		
Brasil	1645 km.	• "Tratado de Bogotá entre Colombia y el Brasil", suscrito en Bogotá, el 24 de abril de 1907 por el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Alfredo Vásquez Cobo y el Ministro Residente en Misión Especial de Brasil Eneas Martins.	-Vaupés: Mitú y Tarairá. -Amazonas: Leticia y Puerto Nariño.	• Temas relacionados con seguridad y defensa son los principales problemas que afronta la zona fronteriza entre Colombia y Brasil, especialmente en la zona del trapecio amazónico. Redes de narcotráfico y tráfico de flora y fauna que operan por medios fluviales y aéreos (aprovechando el vacío que dejan ambos Estados en estos aspectos) son los principales desafíos que se enfrentan en la zona. Recientemente la minería ilegal ha sido un problema en aumento, y la falta de compatibilidad normativa entre los dos Estados propician igualmente la aparición de las redes criminales.

PAÍS VECINO	EXTENSIÓN	DELIMITACIÓN	MUNICIPIOS	PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES 2015
		• "Tratado De Límites y Navegación Fluvial entre Colombia y el Brasil", suscrito en Río de Janeiro, Brasil el 15 de noviembre de 1928, entre el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Colombia en Brasil, Laureano García Ortiz, y el Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores de Brasil, Octavio Mangabeira.		
Costa Rica	Desde el punto de coordenadas 11°00′00″N 81°15′00″O hasta el punto 10°49′00″N 81°26′14″O. Desde el anterior punto se sigue por el paralelo hasta llegar a las coordenadas 10°49′00″N 82°14′00″O.	• "Tratado Fernández - Facio con la República de Costa Rica en el mar Caribe. Delimitación de áreas marinas y submarinas y cooperación marítima entre la República de Costa Rica y la República de Colombia", suscrito en San José el 17 de marzo 1977, por los Plenipotenciarios Heraclio Fernández Sandoval de Colombia y Gonzalo J. Facio de Costa Rica. (Pendiente de ratificación por Costa Rica). (Aprobado mediante ley 8 de 1978).		• El tráfico de migrantes es uno de los principales problemas a los que se enfrentan en materia fronteriza Colombia y Costa Rica. Constantemente el flujo de personas provenientes de diversos países caribeños (en su gran mayoría de Cuba) es un factor que ha prendido las alarmas en las autoridades de ambos países. No solo las implicaciones en materia de seguridad que puede generar el ingreso de un número significativo de migrantes, sino el riego que representa para estos el hecho de atravesar el océano con el objetivo de emprender un viaje irregular hacia diferentes partes del continente, son factores de preocupación para ambas naciones.

		• “Tratado Lloreda -Gutiérrez con la República de Costa Rica en el Océano Pacífico. Tratado sobre delimitación de áreas marinas y submarinas y cooperación marítima entre la República de Colombia y la Republica de Costa Rica”, suscrito en Bogotá el 6 de abril de 1984, por los Plenipotenciarios Rodrigo Lloreda Caicedo de Colombia y Carlos José Gutiérrez de Costa Rica (aprobado mediante ley 54 de 1985), y vigente para ambos Estados desde el 20 de febrero de 2001.		
Haití	Este tratado delimita la frontera entre ambos países con una sola recta que va entre los puntos de coordenadas 14°44′10″N 74°30′50″O y 15°02′00″N 73°27′30″O.	• “Acuerdo Liévano -Brutus con la República de Haití. Acuerdo sobre delimitación de Fronteras Marítimas entre la República de Colombia y la República de Haití”, suscrito en Puerto Príncipe el 17 de febrero de 1978, por los Plenipotenciarios Indalecio Liévano Aguirre de Colombia y Edner Brutus en representación de Haití. (Aprobado mediante ley 24 de 1978), y vigente para ambos Estados desde el 16 de febrero de 1979.		• En materia de seguridad ambiental, Colombia y Haití han firmado tratados que tienen como objetivo convenir en marcos de cooperación en materia relacionadas con la contaminación del medio marino y la protección de las especies migratorias. • El tráfico de migrantes y el narcotráfico es otro de los problemas que aquejan a esta frontera. Según informes de la OIM, muchos de los inmigrantes que tienen como objetivo llegar a Estados Unidos o a Sudamérica, llegan a Haití para luego pasar a Panamá, Colombia, Venezuela y Ecuador (en el caso de ser este el lugar de destino).

PAÍS VECINO	EXTENSIÓN	DELIMITACIÓN	MUNICIPIOS	PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES 2015
Honduras	14°59′08″N 82°00′00″O hasta el punto 16°04′15″N 79°50′32″O.	• "Tratado Ramírez -López con la República de Honduras. Tratado sobre delimitación marítima entre las Repúblicas de Colombia y Honduras", suscrito en San Andrés el 2 de agosto de 1986, por los Plenipotenciarios Augusto Ramírez Ocampo de Colombia y Carlos López Contreras de Honduras. (Aprobado mediante ley 539 de 1999), y vigente para ambos Estados desde el 20 de diciembre de 1999. * Esta delimitación puede verse afectada por la sentencia emitida por la CIJ en 2012 sobre el diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua.		• Así como la mayoría de países del Caribe, uno de los principales problemas que enfrentan las autoridades colombianas y hondureñas es el tráfico de drogas principalmente por vía aérea. Falta de controles y la existencia de pistas clandestinas facilitan este fenómeno.
República Dominicana	Desde el punto de coordenadas 15°02′00″N 73°27′30″O, donde termina el límite con Haití, hasta el punto 15°00′40″N	• "Acuerdo Liévano -Jiménez con la República Dominicana. Acuerdo sobre delimitación de fronteras marinas y submarinas y cooperación marítima entre la República de Colombia y la República Dominicana", suscrito en Santo Domingo el 13 enero		• Dada su posición estratégica en el Mar Caribe, y debido a la guerra entre los carteles mexicanos, las mafias colombianas de tráfico de drogas han elegido a Republica Dominicana, y otro par de Estados más en el Caribe, como punto de recepción y envió de estupefacientes a Estados Unidos. Lo anterior pues se aprovechan rutas aéreas y marítimas con poca vigilancia estatal.

		de 1978, por los Plenipotenciarios Indalecio Liévano Aguirre, por Colombia, y Ramón Emilio Jiménez, por la República Dominicana. (Aprobado mediante ley 38 de 1978), y vigente para ambos Estados desde el 15 de febrero de 1979.		
Jamaica	La frontera consta de 2 secciones, una que va desde donde termina el límite marino con Honduras (16°04′15″N 79°50′32″O) hasta el punto 14°29′37″N 78°38′00″O, y de éste hasta el límite con Haití (14°44′10″N 74°30′50″O).	• "Tratado Sanín-Robertson con Jamaica. Tratado sobre la delimitación marítima entre la República de Colombia y Jamaica", suscrito en Kingston el 12 de noviembre de 1993, por los Plenipotenciarios Noemí Sanín De Rubio de Colombia y Paul Douglas Robertson de Jamaica. (Aprobado mediante ley 90 de 1993), y vigente para ambos Estados desde el 14 de marzo de 1994. • Paralelamente el país siguió avanzando en la ruta del mar expidiendo la Ley 10 de 1978 por medio de la cual se dictan normas sobre Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva		

PAÍS VECINO	EXTENSIÓN	DELIMITACIÓN	MUNICIPIOS	PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES 2015
		y la Plataforma Continental, incorporando con ello a la legislación nacional material del nuevo derecho del mar. Así mismo, se emitió la Ley 1436 de 1984 que fijó las Líneas de Base Rectas, a partir de las cuales se miden las áreas marítimas consagradas en el Derecho del Mar.		
Nicaragua	Los límites fueron determinados por la sentencia emitida el 19 de noviembre de 2012 por la CIJ. La Corte determinó que la delimitación debía seguir las siguientes líneas geodésicas que conectan los puntos con coordenadas:	• "Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua", suscrito en Managua el 28 de marzo de 1928, por los Plenipotenciarios Manuel Esguerra de Colombia y José Bárcenas Meneses de Nicaragua, (aprobado mediante ley 93 de 1928) y Acta de Canje de Ratificaciones del Tratado de 1930. Acta de canje: Firmada en la ciudad de Managua, el día 5 de mayo de 1930. *Delimitación de la frontera está pendiente de realizar sobre la base de la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia en 2012.		• El principal problema con Nicaragua ha sido la delimitación fronteriza. La CIJ recibió una demanda por parte de Nicaragua en la cual se alegaba que Colombia había incumplido el fallo emitido en 2012. • En 2013 Nicaragua interpuso una nueva demanda ante la CIJ con el fin de que se le conceda una plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas desde la costa. • La ruta San Andrés-Nicaragua ha sido una de las más importantes para el narcotráfico, por esa razón la seguridad es uno de los temas más problemáticos en la relación de los dos países. • La ruta también ha sido muy importante para el tráfico ilegal de armas desde Centroamérica y hacia Colombia

Nicaragua	1- 13°46'35.7"N 81°29'34.7"O 2. 13°31'08.0"N 81°45'59.4"O 3. 13°03'15.8"N 81°46'22.7"O 4. 12°50'12.8"N 81°59'22.6"O 5. 12°07'28.8"N 82°07'27.7"O 6. 12°00'04.5"N 81°57'57.8"			
Estados Unidos	No aplica.	• Tratado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América Relativo a la situación de Quitasueño, Roncador y Serrana. Suscrito en Bogotá, Colombia, el 18 de septiembre de 1972 por los Plenipotenciarios Alfredo Vázquez Carizosa de Colombia y Leonard J. Saccio de los Estados Unidos de América.		

3. Descripción y contextualización de la política de fronteras

Carlos Alberto Aparicio,
Director (E) de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible,
Departamento Nacional de Planeación.

Karen Rodríguez,
Asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial
Sostenible, Departamento Nacional de Planeación.

Pamela Támara,
Asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial
Sostenible, Departamento Nacional de Planeación.

1. Diagnóstico

Colombia es un país de fronteras con aproximadamente 9.242 km de perímetro fronterizo. A lo largo de su frontera terrestre limita con Venezuela (2.219 km), Brasil (1.645 km), Perú (1.626 km), Ecuador (586 km) y Panamá (266 km). Por su parte, sus 980 mil kilómetros cuadrados de mar territorial le determinan límites con Venezuela, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y República Dominicana.

De los treinta y dos departamentos colombianos, trece son fronterizos. En términos de entidades territoriales del primer nivel, se observa que existen setenta y siete municipios fronterizos que se definen, de acuerdo con la normativa vigente, como aquellos que tienen la condición física de ser limítrofes o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo. En el Mapa 1 se presentan los departamentos fronterizos.

Mapa 1. Departamentos fronterizos en Colombia



Fuente: IGAC

Para el año 2015, según proyecciones del DANE, la población de los municipios fronterizos asciende a 4.435.050 habitantes, equivalente al 9,2% del total nacional y con una tendencia demográfica decreciente. Los trece departamentos fronterizos cuentan con una población de 7.724.312 habitantes correspondiente al 16% de la población nacional. De esta población, el 39,6% habita en el área rural del departamento, valor superior al registrado a nivel nacional (23,5%).

En los departamentos de frontera, el 21,7% del total de la población pertenece a grupos étnicos, de los cuales 89,5% habitan en la frontera con Venezuela y Ecuador. Asimismo, los departamentos de frontera albergan el 49% del total de la población indígena del país y el 22% de la población afrocolombiana. Casi el 70% de los resguardos indígenas y el 71% de las titulaciones colectivas de comunidades negras se encuentran en departamentos de frontera.

En relación con la gestión migratoria, durante el 2014 se presentó un flujo migratorio de 11.716.228 ciudadanos nacionales y extranjeros en el país, con una variación del 10% frente al año anterior. Dentro de los puestos de control migratorio terrestre, en el 2014 el mayor flujo se presentó en Paraguachón con 465.898 personas, seguido por Ipiales y Cúcuta con 372.735 y 354.364, respectivamente. (Tabla 1).

Tabla 1. Flujos Puestos de Control Migratorio Terrestre

Puestos de Control Migratorio	Participación %	Total 2013	Total 2014	Variación %
Total Terrestres	100%	1.374.145	1.326.957	-3%
Puesto Migratorio de Paraguachón - Guajira	35,1%	529.628	465.898	-12%
Puesto Migratorio de Rumichaca - Ipiales	28,1%	335.539	372.735	11%
Puesto Migratorio Simón Bolívar - Cúcuta	26,7%	409.014	354.364	-13%
Puesto Migratorio Puente Páez - Arauca	7,7%	81.661	102.566	26%
Puesto Migratorio de San Miguel - Putumayo	2,4%	18.303	31.360	71%
Puesto Migratorio de Chiles	0,0%	-	24	0%

Fuente: Fuente: Sistema PLATINUM Migración Colombia.

Las zonas de frontera cuentan con un gran potencial para el desarrollo sostenible dada su localización estratégica, recursos naturales, diversidad étnica y cultural. No obstante, los departamentos y municipios fronterizos del país presentan un considerable rezago socio-económico respecto al resto de la Nación. En su conjunto, el PIB de los departamentos de frontera tiene una participación de 10,09% dentro del producto interno bruto nacional en 2013. Asimismo, la tasa de desempleo en los departamentos fronterizos es mayor cinco puntos porcentuales frente a la media nacional. Frente a los indicadores sociales, los municipios fronterizos tienen un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) promedio de 52,81% y los departamentos fronterizos uno de 47,75%, cuando el promedio nacional es de 27,78% (DANE, 2005).

El rezago en calidad de vida está directamente relacionado con el déficit en la prestación de servicios sociales en las zonas fronterizas del país. En materia de cobertura y calidad de educación, la tasa promedio de analfabetismo en los departamentos fronterizos para la población de 15 años y más es de 14,3%, nivel superior en 5,9 puntos porcentuales a la media nacional (8,4%). A nivel superior, también se presentan deficiencias en materia educativa. La cobertura promedio de educación superior en los departamentos para 2011 fue de 20,4%, en contraste con el indicador para la oferta en departamentos no fronterizos que asciende a 33,3%, lo cual representa una brecha de cerca de 13 puntos porcentuales.

La brecha en el sector salud también es significativa en los territorios fronterizos, como consecuencia en alguna medida de la dispersión de la población de estas zonas, sumado al amplio tránsito en las fronteras. La tasa de mortalidad infantil de diez de los trece departamentos fronterizos es superior al promedio nacional que en 2011 ascendió a 17,78 muertes en menores de un año por cada mil nacidos vivos. Las condiciones de saneamiento básico y acceso al agua potable tienen estrecha relación con este indicador y reafirman el rezago de las zonas de frontera del país. Según el Censo de 2005, en los municipios fronterizos, la cobertura de acueducto en el área urbana fue de 90% y de 30% en la zona rural, mientras que a nivel nacional fue de 94% para el área urbana y de 47% para la rural.

Dada su condición geográfica, la mayoría de zonas de frontera no se encuentran conectadas al servicio público domiciliario de energía eléctrica a través del Sistema Interconectado Nacional –SIN–, lo cual genera dificultades en la cobertura y adecuada prestación del servicio de energía. A nivel rural, los municipios de frontera registran una cobertura menor al 65%. Además, se destaca que un porcentaje significativo de las Zonas No Interconectadas –ZNI– no cuentan con los acuerdos comerciales binacionales necesarios para el suministro de combustibles a precios internos de los países vecinos.

Otro elemento relevante dentro del diagnóstico de los territorios fronterizos es la problemática del mercado de combustibles. El precio del combustible nacional es más alto que en los países vecinos debido a los costos de refinación, de transporte, las dificultades de acceso y los altos estándares que se manejan en el país, entre otros. Esto contribuye a la proliferación del contrabando tradicional y distribución de combustible exento del IVA en zonas que no son de frontera.

Por su parte, el análisis en términos de comercio exterior revela la debilidad en la capacidad productiva de los territorios de frontera. Las exportaciones sin minería y café alcanzaron los US$ 175 millones FOB, que corresponden al 1.8% del total de las exportaciones de los departamentos fronterizos y el 0,3% del total nacional. No obstante, se esperaría que la zona de frontera, dada su posición geográfica, tuviera una mayor participación en las exportaciones nacionales. Algunos de los factores que explican la baja productividad en estas zonas son los altos costos de los insumos agrícolas y fenómenos como el contrabando de alimentos, bebidas y combustibles, siendo este la principal fuente de ingreso corriente de las entidades territoriales de frontera.

Sumado a lo anterior, el contrabando es otro elemento que limita el desarrollo de las zonas de frontera afectando tanto a los productores nacionales como a los comercializadores e importadores debido a la entrada de productos de manera ilícita. Asimismo, el ingreso de bienes sin los controles apropiados puede facilitar la transmisión de plagas, lo cual pone en riesgo la producción agrícola local. También se ven afectados negativamente las entidades territoriales y el sector público a nivel nacional por el menor recaudo de aranceles e impuestos.

En términos de defensa, seguridad y conflicto armado, las zonas de frontera presentan grandes desafíos por la confluencia de delitos y actores, además de los retos en cuanto al manejo institucional y capacidad de control en zonas limítrofes con difícil acceso. En estos territorios, la influencia delictiva criminal se encuentra liderada por las FARC, seguida por las Bandas Criminales y el ELN. En relación con los tipos de delitos, los de mayor persistencia son el narcotráfico, contrabando y terrorismo. Asimismo, se destaca que en el 2013 en los departamentos fronterizos de Norte de Santander, Putumayo y Nariño se concentra el 55% de cultivos ilícitos censados en el país (UNODC, 2015).

Estas problemáticas se ven agravadas por el bajo desempeño de las entidades territoriales en temas de gobernabilidad y gobernanza. Existe una alta dependencia de los recursos de la Nación y una baja capacidad de generación de recursos propios. Frente al sector gobierno se resalta además las barreras al acceso al servicio de justicia dada la baja presencia de operadores judiciales a nivel nacional y territorial.

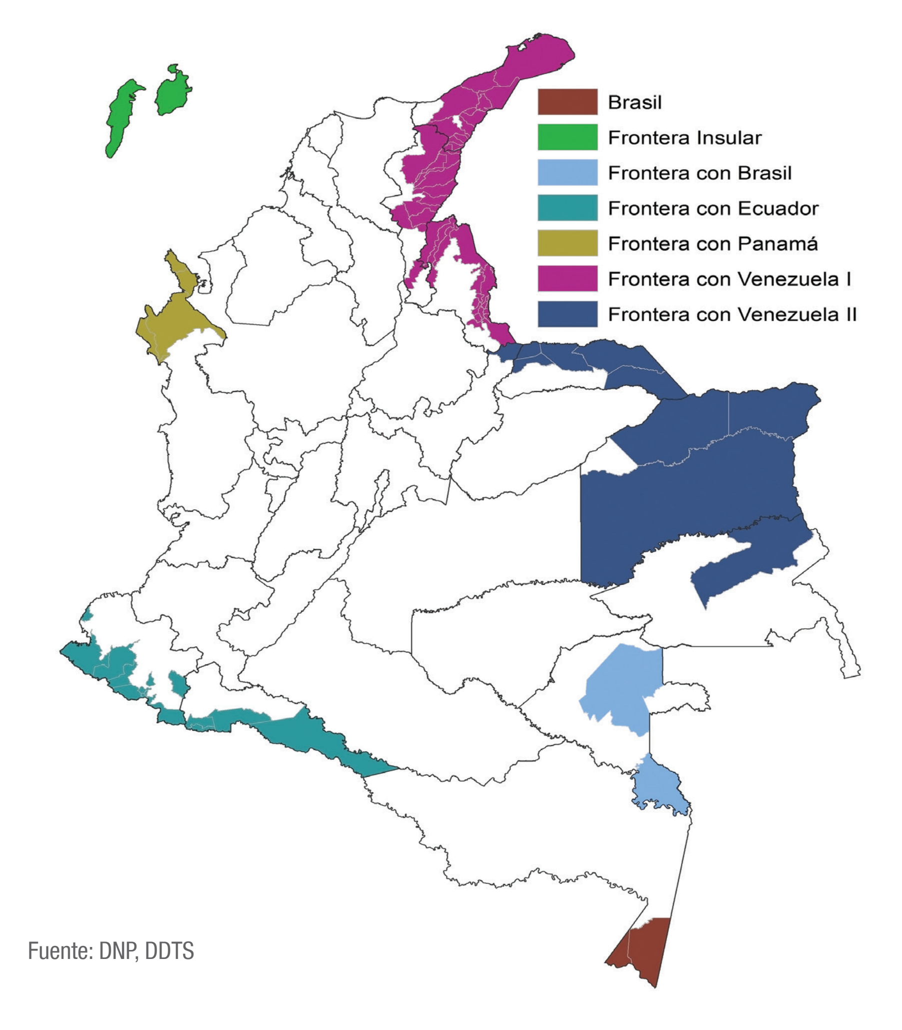
2. Líneas de acción de política pública

El Gobierno Nacional ha liderado un rediseño del arreglo institucional que conlleve una mayor presencia del Estado en las zonas de frontera y la planificación de su desarrollo a partir de una activa participación de los territorios y comunidades fronterizas, una adecuada y suficiente asignación de recursos y la articulación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno. Esto ha implicado fortalecer la gobernanza, gobernabilidad y las capacidades institucionales de los territorios de frontera para la gestión de su desarrollo, de las relaciones transfronterizas y su participación en instancias propias de las relaciones binacionales.

El 2 de julio de 2014 se realizó la primera sesión de la Comisión Intersectorial para la integración y desarrollo fronterizo. Esta instancia es la encargada de la coordinación, priorización y decisión de las políticas territoriales, sectoriales y poblacionales para la convergencia nacional y el desarrollo fronterizo. La sesión fue presidida por la Canciller María Ángela Holguín y contó también con la presencia de la entonces directora del Departamento Nacional de Planeación, Tatiana Orozco; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas; la Secretaria General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, María Lorena Gutiérrez; la Viceministra del Interior, encargada de las funciones del Ministro, Natalia Gutiérrez, y 12 de los 13 gobernadores de los departamentos de frontera.

También operó el Comité Técnico para el Desarrollo e Integración de las Fronteras. Esta instancia técnica viabiliza las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios. De igual forma, se instalaron las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras (Mapa 2) de acuerdo con el Decreto 1030 del 28 de mayo de 2014. En estos dos espacios se obtuvieron los insumos para el desarrollo social y económico de las fronteras de Colombia en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) *Todos por un nuevo país*. En el trabajo realizado en el Comité y las siete Comisiones se implementó una metodología cuyos productos principales se convirtieron en los lineamientos, programas y proyectos orientados a atender los cinco objetivos estratégicos del documento CONPES 3805.

Mapa 2. Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras



Fuente: DNP, DDTS

Adicionalmente, con la elección de nuevos mandatarios se está implementando el Proyecto de *Fortalecimiento Institucional* con prioridad en las fronteras. Este proyecto pretende la consolidación de capacidades gerenciales, institucionales y técnicas de los gobiernos territoriales para la gestión, las relaciones fronterizas, la descentralización y garantizar el cumplimiento efectivo de las competencias a su cargo (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES] No. 3765, 2013.

Para lograr el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, las acciones del proyecto se focalizarán fundamentalmente en:

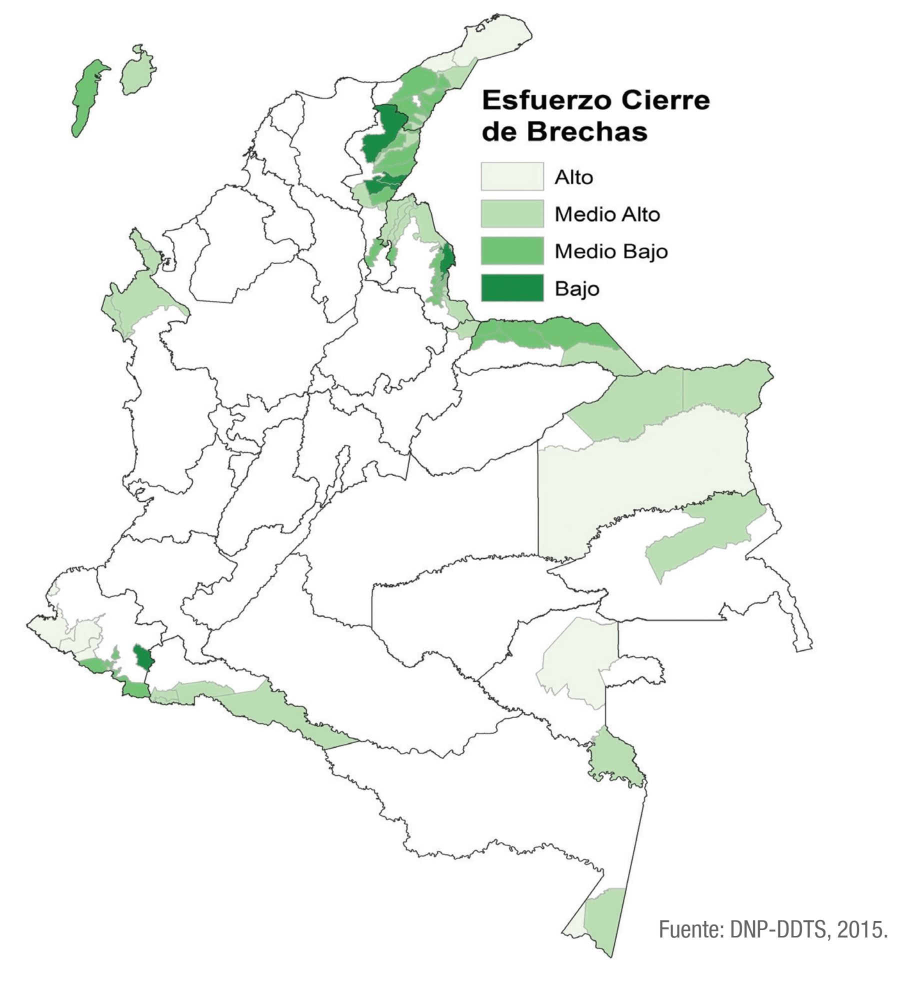
- Apoyar la estructuración de proyectos de impacto regional.
- Establecer un sistema de incentivos a la gestión territorial.
- Desarrollar una estrategia articulada para asistencia técnica y acompañamiento a las entidades territoriales, a partir de la formulación de un modelo de gestión territorial, integral y diferenciado.
- Fortalecer la capacidad institucional y técnica de las entidades del Gobierno Nacional para formular y ejecutar políticas públicas integrales con enfoque territorial.
- Mejorar los procesos e instrumentos de control a la gestión.

En cuanto al Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas en las Fronteras, el Plan Nacional de Desarrollo plasmó el compromiso del Gobierno Nacional en el Artículo 200 de Ley 1753 (2015):

> *Artículo 200.* El Gobierno Nacional, y los gobiernos departamentales y municipales enfocarán sus planes de desarrollo y articularán sus políticas, estrategias e inversiones dando prioridad al cierre de brechas socio-económicas intra e interregionales, de acuerdo con su identificación objetiva a partir de la información estadística oficial disponible. El Departamento Nacional de Planeación definirá con cada sector la forma como se implementará dicha priorización mediante el rediseño de programas, el redireccionamiento de recursos o el desarrollo de nuevas intervenciones. Lo anterior con el fin de promover la convergencia regional y la igualdad de oportunidades en cuanto a las condiciones de acceso a los servicios del Estado y al beneficio equitativo de los frutos del desarrollo por parte de todas las entidades territoriales y sus pobladores.
>
> En la implementación de este enfoque, las entidades nacionales y los gobiernos sub nacionales darán prioridad a las zonas más rezagadas, con especial atención en las zonas de frontera.

En este sentido se ha definido los ámbitos sociales donde se pretende enfocar los esfuerzos a una real disminución de brechas entre los territorios limítrofes frente al resto de país. El objetivo del cierre de brechas poblacionales y territoriales (urbanas-rurales, e interregionales), tendrá como ejes principales erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada, el aumento de la cobertura y calidad de la educación, la prevención en salud de la población, la reducción del desempleo, acceso a servicios de tecnología e información, acceso a vivienda digna y el suministro de agua potable y asimismo saneamiento básico, entre otros. Esto permitirá orientar las acciones del Estado en frontera mediante la focalización territorial y poblacional para

Mapa 3. Esfuerzo necesario para el cierre de brechas en frontera



Fuente: DNP-DDTS, 2015.

generar entornos favorables que promuevan el desarrollo y su sostenibilidad, y dirigir los recursos de manera eficiente en armonía con los planes y programas de las entidades territoriales.

La estructura territorial del Plan de Desarrollo 2014-2018 propone una ruta de acción que enfatiza acciones en 800 municipios del país, dentro de los cuales se encuentran 77 municipios localizados en zonas fronterizas (en trece departamentos); allí se hace necesaria la mejora de algunos de los indicadores socioeconómicos analizados. Se propone entonces una definición específica de las intervenciones a realizar, esto con base en la información general sobre los entornos de desarrollo locales y en las brechas existentes (Mapa 3). El con-

solidado de logros en el cierre de brechas para el caso regional se reflejará en un Indicador de Convergencia Intrarregional (ICIR), propuesto por el DNP[1].

También se incluye un análisis particular de los rezagos de capacidad institucional debido a la importancia de este aspecto para la consolidación de la descentralización. Gran parte del análisis se hace con base en el índice de desempeño integral (IDI), medición que permite la valoración del cumplimiento de los planes municipales de desarrollo y el estudio de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos y de la administración fiscal del municipio, para determinar en qué áreas de la administración se deben concentrar los principales esfuerzos de mejora.

Por otro lado, *para promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera* y en aras de aumentar la productividad y alcanzar así mayores niveles de crecimiento, el Gobierno Nacional está trabajando en mejorar aquellos factores que determinan la productividad a través, por ejemplo, de mayores inversiones para aumentar la cantidad y la calidad del capital físico y humano, incluyendo las acciones en comunicaciones, en ciencia, tecnología e innovación y aspectos institucionales orientados a mejorar la competitividad empresarial, entre muchos otros.

Se están planteando diferentes acciones tendientes al incremento de la productividad en la economía. De esta manera, se ha diseñado una estrategia que promueva la productividad de la economía a través de la competitividad empresarial y ayude a corregir los grandes atrasos que presenta el país en su acervo de capital, especialmente en materia de infraestructura física para el transporte, en un marco de reducción del costo país (DNP, 2015).

Entre las acciones se encuentra la figura de **Contrato-Plan** (Leyes 1450 y 1454 de 2011), este es un instrumento de planeación conjunta entre el Gobierno Nacional y gobiernos territoriales para el desarrollo territorial, que se materializa mediante un acuerdo de voluntades entre los diferentes niveles de gobierno. Se

1- El propósito del ICIR es realizar la medición de convergencia en un grupo de variables estratégicas para el cierre de brechas, que se calcula para un determinado nivel de territorio (región, departamento, subregión, etc.). El cálculo se realiza con las siguientes variables: cobertura en educación media, resultados de las pruebas Saber 11 en matemáticas, cobertura de la vacuna DPT, mortalidad infantil, ingreso tributario per cápita, participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales y déficit de vivienda rural.

estructura alrededor de una visión compartida de desarrollo regional, a partir de la cual se define un eje estratégico central. Este eje funciona como articulador de algunas de las apuestas territoriales, nacionales y sectoriales identificadas como prioritarias en los planes de desarrollo respectivos. De esta manera, los Contratos-Plan buscan la coordinación interinstitucional e intergubernamental con los diferentes entes territoriales en pro del desarrollo y el crecimiento sostenible regional. Actualmente, los departamentos de Arauca, Nariño y la región del Atrato Gran Darién han sido focalizados para hacer parte del proceso de estandarización de la ruta metodológica y de la construcción de los mecanismos jurídicos y financieros que garanticen la efectividad de este nuevo instrumento. Adicionalmente, se encuentran en negociación el Contrato Plan Verde Amazonas y Norte de Santander.

El Contrato-Plan del departamento de Arauca (DNP, 2013) fue estructurado alrededor del eje central de productividad y competitividad con impacto en sus siete municipios. Se suscribió por $1,741 billones, de los cuales, el Gobierno Nacional aportó el 63% de los recursos. De manera particular para los municipios en territorio de frontera, se tienen previstas inversiones en sectores estratégicos agrupados en cuatro prioridades estratégicas: *productividad y competitividad*, que contempla proyectos del sector comercio, agricultura, infraestructura vial y TIC por un valor estimado de $1,1 billones; *desarrollo social*, estimada en cerca de $530.000 millones, contempla proyectos en vivienda, salud, educación, agua potable, energía, gas y temas de infancia. A su vez, el Contrato-Plan involucra una prioridad ambiental estimada en $70.000 millones para una intervención en proyectos dirigidos al ordenamiento de cuencas, la conservación de ecosistemas estratégicos y riesgo. Asimismo, se incorporan proyectos de infraestructura de seguridad y soberanía territorial y la construcción de centros de convivencia ciudadana en la prioridad denominada soberanía y territorio por $41.000 millones de pesos. Finalmente, una de las acciones más relevantes del Contrato-Plan de Arauca, para el desarrollo fronterizo es la implementación del Sistema Integrado de Control Fronterizo con una inversión total de $21.800 millones a ejecutarse entre el año 2013 y el año 2020.

Por su parte, el Contrato-Plan del departamento de Nariño (DNP, 2013) se estructuró para tres municipios del corredor frontera, once municipios del litoral pacífico y algunas inversiones en la ciudad de Pasto. Su eje central fue definido para el *desarrollo humano sostenible* con inversiones previstas en $1,5 billo-

nes, de las cuales, el Gobierno Nacional cofinanciará el 81%. En infraestructura, dentro de los once proyectos priorizados que permiten la conectividad vial del departamento se encuentra la vía La Espriella - Río Mataje, en la frontera con el Ecuador, para la intervención de un tramo de carretera de 20 km y cinco puentes; esta comprende una asignación de recursos por valor de $130.000 millones para las vigencias 2013-2016.

En materia de energía, se contempla la interconexión eléctrica binacional en línea de 34,5 kW: San Lorenzo (Ecuador) - Espriella (Colombia) y la alternativa de proveer energía a poblaciones fronterizas del municipio de Ricaurte mediante convenio con CONELEC (Ecuador), para lo cual se estima una inversión de $60.000 millones a través del Contrato-Plan Nariño. En salud, se contempla un proyecto de acceso a servicios de salud integrales y con calidad para los ciudadanos del cordón fronterizo, con el fin de fortalecer y articular la red de servicios de la zona fronteriza, para lo cual se destinarán recursos para la reorganización del Hospital Regional en el municipio de Ipiales. El proyecto estima una inversión total de $12.628 millones entre las vigencias 2013-2017.

De otro lado, el Contrato-Plan para la región del Atrato Gran Darién (DNP, 2012) centra sus esfuerzos en la superación de la pobreza extrema, para lo cual se estimó un plan de inversiones por $1.027 billones con una participación del Gobierno Nacional del 68%. Es el único ejercicio piloto que involucra tres administraciones departamentales (Antioquia, Chocó y Córdoba) y 25 municipios de los tres departamentos. De ellos, solamente los municipios de Acandí, Riosucio y Unguía (Chocó), se localizan en zona fronteriza. Para ellos, se han definido inversiones en agua potable, saneamiento básico, infraestructura vial salud, desarrollo económico y turismo. En el sector de agua potable y saneamiento básico por ejemplo, durante el 2013 se estiman inversiones por $1.880 millones previstas de la siguiente manera: estudios y diseños para el relleno sanitario en Riosucio estimados en $140 millones; estudios y diseños para relleno sanitario, acueducto y alcantarillado en el corregimiento de Sapzurro (Acandí), estimados en $240 millones y la optimización del acueducto para la cabecera municipal de Unguía estimado en $1.500 millones.

En términos de la infraestructura vial, se intervendrán 66 km de la vía que conduce de Riosucio a Belén de Bajirá, para lo cual en la vigencia 2013 se contratarán los estudios y diseños respectivos estimados en $1.000 millones. Adicionalmente, se llevarán a cabo obras de dragado de las bocas del Atrato

por un costo estimado de $15.000 millones. En la presente vigencia, el INVÍAS contrató los estudios y diseños respectivos. Por su parte, en el sector de turismo, durante el 2013, se construirá un centro de prevención de riesgos y atención de emergencias denominado S.O.S, ubicado en las playas del corregimiento de Capurganá (Acandí) por $400 millones. En la cabecera municipal de Acandí, el Viceministerio de Turismo construirá un muelle turístico para lo cual durante el 2013 se llevarán a cabo los estudios y diseños. De otro lado, en temas productivos, se está estructurando un proyecto para el fortalecimiento a la cadena de plátano en los municipios de Unguía y Riosucio. La intervención comenzó en 2013 atendiendo 185 productores del corregimiento de Tanela (Unguía).

Por otro lado, se están impulsando los **Planes Binacionales de Integración Fronteriza**, que actualmente se encuentran establecidos con Ecuador y Perú. El Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador - Colombia –PBIFEC– (DNP-SENPLADES, 2014) se establece inicialmente como un acuerdo de voluntades entre los presidentes de Colombia y Ecuador, reflejado en las declaraciones presidenciales conjuntas del 11 de diciembre de 2012, así como la del 25 de noviembre de 2013, en las que se da la pauta para que los equipos técnicos de ambos países confluyan en un esfuerzo común para el levantamiento de este complejo y ambicioso ejercicio de planificación binacional.

El PBIFEC es un plan común que articula los planes nacionales de ambos países en pro del desarrollo de las zonas de frontera, a partir de la identificación de las condiciones sociales y las estrategias para mejorarlas. Esto con el fin de generar actividades productivas y fuentes de trabajo, así como construir infraestructura física y social que mejore la calidad de vida de la población. Colombia y Ecuador establecieron la Zona de Integración Fronteriza (ZIFEC)[2] como el espacio de integración de los intereses comunes de ambas naciones con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población de la frontera (Mapa 4). Los principios del Plan Binacional se centran en el ser humano y la naturaleza, la erradicación de la pobreza, la cultura de paz y la integración latinoamericana y pretende establecer una hoja de ruta que otorgue sentido y direccionalidad a la planificación de la zona de integración fronteriza, así como servir de articulador entre los planes y visiones de desarrollo de ambos países.

2- La Decisión 501 de la CAN señala que “la ZIF corresponde a los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de países miembros…” En el caso ecuatoriano, en principio se consideraba sólo a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, sin embargo por la influencia fronteriza que presenta, se incorpora a la provincia de Imbabura.

Mapa 4. Zona de Integración Fronteriza Colombia - Ecuador



Fuente: SENPLADES, Zona 1, 2013.

Asimismo, se definió la visión compartida del territorio como: "La Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC) al 2022 camina hacia un territorio de paz y reconciliación; modelo de integración, interconexión y desarrollo territorial. Contará con una planificación binacional sólida que permita el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, la erradicación de la pobreza extrema y el fomento productivo, con clara presencia del Estado y la institucionalidad pública".

En el marco del PBIFEC se ha identificado que la planificación de ambos países debe desarrollar los siguientes cinco elementos, permitiendo articular esfuerzos entre ambas naciones:

1. Una visión compartida del territorio.
2. La consolidación de un documento diagnóstico de la ZIFEC.
3. La definición de los indicadores de seguimiento de los avances del proceso.

4. La consolidación de un Sistema de Información Binacional.
5. La identificación de proyectos de inversión en la ZIFEC.

El documento del Plan Binacional de Integración Fronteriza versión 1.0 (aprobado por los equipos técnicos), producto del trabajo conjunto de los dos países, contiene la articulación programática de ambos países, 15 indicadores y metas asociadas, diagnósticos y políticas binacionales en cinco ejes: equidad, cohesión social y cultural; seguridad integral y movilidad humana; complementariedad productiva y comercial; conectividad e infraestructura; y sostenibilidad ambiental. Este documento fue presentado a los Presidentes el 15 de diciembre de 2014.

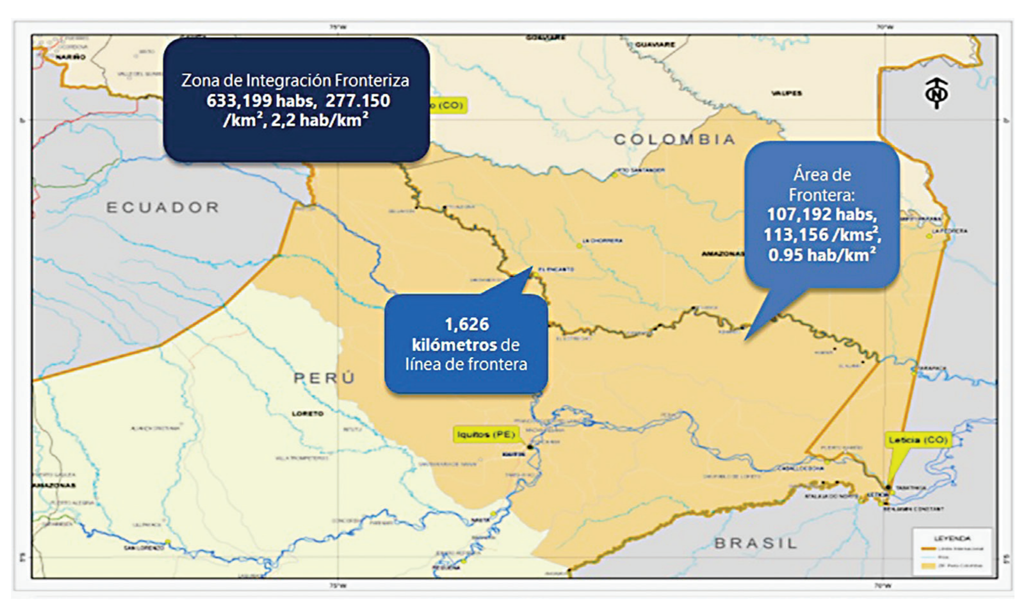
Actualmente, las entidades de planificación trabajan en el ejercicio de prospectiva binacional y en la versión 2.0 del Plan, que busca ampliar la batería de indicadores que reflejan la situación que se vive a cada lado de la frontera y metas que ayuden a los Estados al seguimiento del impacto de las acciones desarrolladas. Este ejercicio estará directamente articulado con los criterios binacionales de priorización e identificación de proyectos de inversión pública en ZIFEC y de igual forma la puesta en operación de un Sistema Binacional de Información.

Por otro lado, el 11 de febrero de 2014, los Presidentes de Colombia y Perú, en la declaración conjunta de Iquitos, establecen una institucionalidad para la implementación del Plan de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y llevar a cabo los proyectos priorizados en la misma, así como un mecanismo de gestión binacional de proyectos para la integración y el desarrollo social y económico fronterizo y el acuerdo para la conformación del Fondo Binacional y priorización de recursos por parte de ambos gobiernos para la ejecución de los proyectos en la ZIF (Mapa 5). En dicho marco, se establecieron los compromisos para el trabajo conjunto para el desarrollo, para los cuatro ejes prioritarios: equidad, cohesión social y cultural; conectividad e infraestructura; articulación productiva y comercial; y fortalecimiento del Estado.

La estrategia territorial de trabajo en este Plan se plantea en cuatro acciones principales:

1. Fortalecer la conectividad vial y de comunicaciones, con el fin de generar mejores condiciones para el acceso de la población fronteriza a los servicios y al mercado

Mapa 5. Zona de Integración Fronteriza Perú- Colombia



Fuente: Cancillería, 2014

2. Promover la atención articulada del Estado, a través de la acción conjunta de los sectores nacionales y autoridades locales, y la infraestructura necesaria para ello
3. Fortalecer el rol dinamizador de centros poblados, a través de la mejora e implementación de la infraestructura y servicios, en temas sociales y económicos
4. Promover una oferta sostenible de productos de la frontera, a través de la asistencia técnica y la promoción de la innovación focalizada en productos y servicios relacionados con el patrimonio natural y cultural

Otra de las principales acciones de la política pública es la **adecuación de la infraestructura multimodal y de pasos de frontera**. Para ello, INVIAS cofinanciará con las entidades territoriales un programa especial para la construcción y/o mejoramiento de vías terciarias que interconecten las cabeceras municipales y centros poblados del cordón fronterizo, así como los territorios fronterizos con el resto del país. Además, la conectividad fluvial en los territorios fronterizos de la Nación se propenderá para la navegabilidad de los ríos Atrato, Putumayo y Meta. En el tema aeroportuario, INVIAS, el Ministerio

Mapa 6. Nodos aéreos, fluviales, marítimos y terrestres de Frontera



Fuente: DNP-DDTS.

de Trasporte y la Aeronáutica Civil están priorizando ciudades capitales para modernizar terminales aéreas en zonas de frontera mediante la construcción de torres de control, cuartel de bomberos y obras de infraestructura complementaria. Entre los más avanzados se encuentra el Aeropuerto Internacional Alfredo Vásquez Cobo en Leticia.

La dinámica de los pasos fronterizos está siendo abordada desde la perspectiva infraestructural y del mejoramiento de la coordinación entre las entidades que hacen presencia en dichos lugares, con fines de realizar los controles migratorios, sanitarios, fito-zoosanitarios, aduaneros y de tránsito de vehículos particu-

lares y de carga. Las acciones previstas en este frente comprenden: ampliación de la capacidad de infraestructura de transporte en los pasos de los Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF) Rumichaca y San Miguel, y los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (CENAF) de Tienditas, Mataje, La Unión y Paraguachón.

El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del DNP está liderando la propuesta metodológica para el diagnóstico, diseño, aprobación e implementación del primer "Modelo Nacional de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios en Frontera". Un modelo que busca impulsar, fortalecer y extender el Estado en las fronteras de un nuevo país a través de la promoción de la seguridad y facilitación de la movilidad humana e intercambio de bienes y servicios, en cumplimiento del mandato del Artículo 184 del Plan Nacional de Desarrollo. El Modelo surge de la necesidad y visión de dotar a los CENAF y CEBAF en Colombia, de unas nuevas condiciones estándar, que, orientadas por premisas de servicio, facilitación y seguridad, restituyan la forma, cobertura y disposición de la oferta institucional en frontera. Un modelo que considere los controles y servicios del Estado, como un medio para impactar el desarrollo del territorio y la vida de los ciudadanos.

Finalmente, se están adelantando acciones entre el Ministerio del Interior y Cancillería para definir las políticas diferenciales para grupos étnicos de frontera, las cuales parten de reconocer que dichas comunidades suelen tener territorios ancestrales que traslapan los límites político-administrativos y las fronteras nacionales. Por ello una política diferencial para estos pueblos y comunidades parte de fortalecer los vínculos binacionales de estas comunidades de modo que fortalezcan los lazos de hermandad de las comunidades de fronteras.

3. Recomendaciones

En la actualidad existe una serie de iniciativas relevantes en materia de desarrollo en las zonas fronterizas impulsadas desde distintos escenarios institucionales. La Cancillería, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y las Regiones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de

Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, entre otros son partícipes de estrategias que buscan el desarrollo socio económico regional en las áreas de frontera. Aunque estos esfuerzos son valiosos y en muchos casos efectivos, los niveles de eficacia, alcance e impacto no son suficientes para atender los requerimientos y problemáticas que presentan las áreas de frontera en Colombia.

En ausencia de un plan de acción coordinado en la política pública de fronteras rigurosa e integral, los siguientes son factores que ponen en riesgo una efectiva acción sistémica en las zonas fronterizas: la duplicación de esfuerzos, las ineficiencias en la inversión de recursos financieros, las deficiencias en la comunicación inter-institucional e inter-sectorial, la fragmentación entre iniciativas y mecanismos del nivel nacional y del nivel binacional. Ello pone en evidencia el imperativo de crear un sistema nacional en el marco del cual se promuevan mecanismos de coordinación y cooperación efectivos a fin de articular esfuerzos y potenciar la capacidad estratégica del Estado para viabilizar el desarrollo y la integración fronteriza.

Resulta evidente así la necesidad de configurar, reforzar y ampliar el programa de Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores en un sistema nacional que viabilice el trabajo conjunto e integral de actores como: los Ministerios y entidades estatales del orden nacional y descentralizado con mandatos constitucionales, legales o normativos en el tema de fronteras; las universidades que tienen asiento en las respectivas regiones; las oficinas de asuntos fronterizos de los entes territoriales; las empresas privadas que tienen intereses en la zona; instituciones y programas; las cámaras de comercio de las diversas ciudades fronterizas y demás entidades interesadas en apoyar y financiar proyectos de desarrollo e integración fronteriza.

No es posible operar en algunas ocasiones con una perspectiva de interconexión sectorial e institucional con visión de corto plazo; esto puede traducirse en la intensificación de problemáticas sociales, la profundización de necesidades básicas, la exacerbación de condiciones de inseguridad, como ha sido manifiesto en las crisis con el vecino país Venezuela, generando así mayores desafíos al Estado para ejercer autoridad y presencia efectiva.

Frente al diagnóstico y las actuales acciones del Gobierno Nacional mencionadas anteriormente, se requiere la actualización de un marco normativo que articule, integre y viabilice una operación estatal coherente con las realidades

de las áreas fronterizas, una conexión estructural con el desarrollo local, y que a su vez, sea consecuente con las tendencias de integración transfronteriza, especialmente para la consecución de los logros de desarrollo en el nivel nacional y binacional.

Se debe reconocer la importancia de las poblaciones fronterizas y su potencial para el desarrollo y la seguridad de las mismas. Asimismo, se hace necesaria una articulación de todos los esfuerzos que actualmente realizan diferentes instituciones estatales en regiones de frontera. Se entiende que sólo mediante una fórmula organizada de interacción es posible el logro de metas comunes que trasciendan la misión institucional de cada entidad, y avancen hacia un propósito inclusivo de relevancia para cada región fronteriza en particular.

Referencias

Constitución Política de la República de Colombia de 1991

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-076 de 1997. Sala Plena. Magistrado ponente: Jorge Arango Mejía

Decreto No 569 (2001, 2 de abril). Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo. Diario Oficial de la República de Colombia

Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3155 Lineamientos para el Desarrollo de una Política de Integración y Desarrollo Fronterizo. Enero 2002

Departamento Nacional de Planeación (2011). *Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos 2010 –2014"*.

Departamento Nacional de Planeación (2012, septiembre). *Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del territorio de El Atrato Gran Darién.*

Departamento Nacional de Planeación (2013, enero). *Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio de Nariño.*

Departamento Nacional de Planeación (2013, febrero). *Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del territorio de Arauca.*

Departamento Nacional de Planeación (2013, agosto). CONPES No. 3765 *Concepto Favorable a la Nación para Contratar un Empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la Suma de US$ 70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales.*

Departamento Nacional de Planeación (2014, mayo). CONPES 3805 *Prosperidad para las Fronteras de Colombia.*

Departamento Nacional de Planeación (2014). SENPLADES. *Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia.*

Departamento Nacional de Planeación (2015, septiembre). *Metodología para el Diseño, Aprobación e Implementación del Modelo Operativo de los Centros Integrados Fronterizos.*

Departamento Nacional de Planeación (2015, marzo). *Bases Plan Nacional de Desarrollo: "Todos Por Un Nuevo País 2014-2018".*

Departamento Nacional de Planeación (2015). *Plan Nacional de Desarrollo: "Todos Por Un Nuevo País 2014-2018".*

Ley 191 (1995, 23 de junio). Disposiciones sobre las Zonas de Frontera. República de Colombia. Disponible en: http://www.creg.gov.co/html/Ncompila/htdocs/Documentos/Energia/docs/ley_0191_1995.htm

Ley 677 (2001, 3 de agosto). "Por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales". República de Colombia. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0677_2001.htm

Ley 681 (2001, 9 de agosto) "Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles". República de Colombia. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0681_2001.html

Ley 843 (2003, 16 de octubre). "Por medio de la cual se modifica el Artículo 9o de la Ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones para el aprove-

chamiento de áreas especiales ubicadas en zonas de frontera. República de Colombia. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0843_2003.htm

Ley 1450 (2011, 16 de junio). Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Ley 1454 (2011, 29 de junio). Plan de Ordenamiento Territorial. República de Colombia. Disponible en: http://app.vlex.com.ez.urosario.edu.co/#CO/search/jurisdiction:CO/ley+1454+de+2011/CO/vid/336266025

Ley 1753 (2015, 9 de junio). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos Por Un Nuevo País'. República de Colombia. Disponible en: http://app.vlex.com.ez.urosario.edu.co/#CO/vid/573622054

4. Hacia modelos de gobernanza transfronteriza

María Helena Botero Ospina.
Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
de la Universidad del Rosario.
Directora del Centro de Estudios Urbanos de la misma Universidad

"Entre tu pueblo y mi pueblo hay un punto y una raya: la raya dice no hay paso, el punto vía cerrada. Y así entre todos los pueblos: raya y punto, punto y raya. Con tantas rayas y puntos, el mapa es un telegrama. Caminando por el mundo se ven ríos y montañas, se ven selvas y desiertos, pero ni puntos ni rayas. Porque esas cosas no existen, sino que fueron trazadas, para que mi hambre y la tuya estén siempre separadas."

Aníbal Nazoa, poeta venezolano.

Introducción

El tratamiento de los territorios fronterizos por parte de los Estados-nación tiene diferentes formas de abordaje, dependiendo de la lógica estatal frente a la función de los territorios subnacionales en la construcción de la Nación. Para algunas lógicas estatales, la frontera es una línea divisoria que alindera y protege la integridad del país frente a amenazas y posibles interferencias; por ello todo el territorio que la circunscribe es considerado como escenario de la intervención de la Nación de manera prioritaria y prevalente, siendo su función la garantía del dominio del territorio, el ejercicio de la soberanía sobre él, y la imposición de reglamentaciones sobre las actividades económicas que allí se desarrollan, el tránsito de personas a través de dicha líneas

divisorias, las condiciones infraestructurales que permitan o imposibiliten la integración con los demás territorios, y las competencias de las autoridades territoriales sobre asuntos que les competen y les impactan de manera directa en sus gestiones territoriales, pero que no siempre dependen de decisiones autónomas de alcaldes y gobernadores.

Esta forma de entender dichos territorios, los convierten en contenedores de la acción de la Nación, receptáculos de políticas públicas concebidas, diseñadas e implementadas por el centro de poder, y operacionalizadas en municipios y departamentos como "destinatarios" de los programas.

Sin embargo, mucho ha cambiado la visión de los territorios de frontera a lo largo de los últimos 30 años, a partir del surgimiento y desarrollo del proceso de descentralización en Colombia que reconoce en la autonomía territorial un principio inalienable. Como resultado de ello, los actores locales estatales y no estatales están en capacidad de impulsar procesos de cooperación transfronteriza a nivel subnacional, convirtiéndose en los protagonistas de una gobernanza multinivel, que ejerce un contrapeso real a la falta de atención del Estado-nación sobre las fronteras por un lado, y por el otro, a la puesta en marcha de políticas de Estado con baja comprensión acerca del funcionamiento de los territorios fronterizos.

El proceso de descentralización ha permitido que las autoridades locales y regionales adquirieran competencias y experiencia específica en el ámbito de la gestión territorial, convirtiéndose en interlocutores cualificados no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional. De esta manera, las alianzas y asociaciones territoriales, la cooperación descentralizada y la acción conjunta municipal binacional son hoy en día modalidades útiles para generar desarrollo e integración transfronteriza o interregional entre territorios.

El presente capítulo pretende mostrar que la construcción de la gobernanza transfronteriza es una vía para llegar a formas activas de vida regional en territorios que comparten todas las dimensiones de vida, a pesar de pertenecer política y legalmente a la soberanía de diferentes Estados. Para ilustrar el argumento primero se hará una pequeña reflexión acerca de la gobernanza, y de la forma en que ella se asienta y asume maneras particulares en territorios de frontera; luego se mostrará cómo la inadecuada lógica de intervención estatal desde la Nación colombiana ha dificultado y en muchos caso impedido el proceso,

para lo cual se hará un análisis del documento Consejo de Política Económica y Social (CONPES) sobre fronteras y de los instrumentos de política pública fronteriza; y, finalmente, se aportarán algunas recomendaciones sobre líneas de acción posible para la construcción de gobernanza territorial en las fronteras colombianas.

La Gobernanza Local y Regional

La gobernanza ofrece una importante capacidad explicativa acerca de la gestión municipal y departamental, en tanto que entiende a los actores del territorio como sujetos de valía y con capacidad relativa de autogobierno y auto reproducción que contribuyen significativamente a la coordinación al interior de las sociedades territoriales, y cuyas capacidades han sido poco utilizadas en estrategias de coordinación en alianza con el Estado, bajo un enfoque horizontal (Aguilar, 2009).

La capacidad de la gobernanza en un territorio se expresa en la posibilidad de integrar los intereses de los distintos colectivos locales para el desarrollo de estrategias y políticas consensuadas. Esto implica que la red territorial de actores ejecute acciones colectivas con redes de actores de otros territorios a través de asociaciones que permitan alcanzar objetivos concretos, de tal forma que los sectores privados y asociativos asuman una función protagónica, sin desconocer la función de los agentes públicos en el impulso de las relaciones de cooperación. (Copus, 2008).

Estos modelos de interacción se expresan a través de diversas formas, como la autorregulación, los partenariados[1] público-privados, la gestión cooperativa, y las iniciativas empresariales conjuntas, entre otras formas de acción. Aquí es necesario señalar que es tan importante la extensión de la red de actores, como la densidad de sus interacciones, pues es en esta última donde

1- El partenariado es una modalidad del desarrollo desde la participación, donde a través del diálogo y la negociación entre diversos actores que establecen un programa de acciones conjuntas, de manera que los beneficiarios se trasformen en actores de la acción de desarrollo.

está su eficacia, y el nivel de compromiso que los actores tienen entre sí. De allí se derivan los grados de confianza, identidad y percepción colectiva de los mismos.

Si observáramos qué ocurre en términos de estas relaciones a nivel de los municipios fronterizos colombianos, encontraríamos que si bien existe una gran cantidad de organizaciones de carácter comunitario; campesino-asociativo; de economía solidaria; de fomento al comercio a través de cámaras y gremios de producción; de instancias de participación política y social; y administraciones públicas municipales, llamadas no solo a interactuar con estos grupos de ciudadanos y sus representantes a lado y lado de las fronteras, la construcción de la gobernanza territorial es muy frágil por múltiples razones: La prevalencia de instancias jurídicas y de derecho público que limitan la acción de las autoridades públicas más allá del ámbito de su acción municipal, la ausencia de autoridades locales y regionales con derecho decisorio en las instancias gubernamentales de decisión, articulación e implementación de la política de fronteras de Colombia, la prevalencia de la Nación en la acción fronteriza, la desarticulación entre organizaciones sociales, económicas, políticas y culturales de base con las autoridades de sus respectivos municipios, y con sus representantes políticos a nivel nacional (Senadores y Representantes a la Cámara), y el enraizamiento de economías ilegales en el territorio que funcionan basadas en asociaciones criminales al lado y lado de las fronteras. Examinemos ahora cada uno de estos elementos.

El Artículo primero de la Constitución colombiana afirma que “Colombia es un estado social de derecho con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. El primer problema que enfrentamos con respecto a la autonomía de las entidades territoriales a la luz de la Constitución, entendida como el derecho de la regiones a gestionar de manera autónoma los asuntos de su propio interés, es que esta no ha sido respetada, toda vez que los desarrollos legislativos de la Constitución han ido en contra de la repartición del poder político territorial y del reconocimiento de Colombia como un país de regiones diferenciadas y de naturaleza histórica y cultural muy diversa. En este sentido, el Congreso nacional a través del desarrollo legislativo ha establecido un nivel de mínimos en el ejercicio de la autonomía territorial, desconociendo el mandato

constitucional. De forma paralela, las leyes que implementan los principios de descentralización, desconocen la diversidad y la capacidad institucional diferenciada en menoscabo de la calidad de vida de los habitantes de los territorios subnacionales. (Botero y Hofman, 2015).

La expresión más contundente de las limitaciones que el Congreso le ha puesto a los territorios, tanto en su conformación como en su autonomía, se expresa a través de su negativa y poco interés por formular una verdadera ley orgánica de ordenamiento territorial que defina el procedimiento para la constitución de las nuevas entidades territoriales establecidas por el Artículo 306 de la Constitución. El desinterés y la intención de obstaculizar tuvo su expresión en los 19 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que se hundieron en el Congreso a lo largo de 20 años, dando paso a un proceso de recentralización del Estado a través de las limitantes puestas a los municipios y departamentos para gestionar los asuntos de su interés y el establecimiento de marcos de acción "descentralizada" que los convirtieron en operadores territoriales de las políticas nacionales y en prestadores de los servicios que la nación no ha querido prestar dado sus costos y las estructuras de prestación que los mismos implican.

Para el caso de los territorios fronterizos, la Corte Constitucional los define como "aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos y genera, por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional" .

Esta afirmación del tribunal constitucional introduce una dinámica particular para estos territorios en su necesidad de articular y complementar sus acciones y su diario vivir, más allá de los límites municipales y nacionales establecidos por la división político-administrativa. Sin embargo, el marco jurídico colombiano solo reconoce esquemas asociativos territoriales dentro de los límites del territorio nacional, tal como han sido señalados en el capítulo II de la LOOT[2],

2- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT.

que los define como asociaciones de conformación libre y voluntaria de los territorios subnacionales, pero únicamente para la formación de alianzas estratégicas para la construcción de proyectos de interés común, la prestación de servicios, y los ejercicios de planeación del desarrollo y territorial. A estas asociaciones el Artículo 17 de la misma ley les otorga naturaleza de entidades administrativas de derecho público, es decir las convierte en gestoras del territorio y operadoras de proyectos a través de los contratos plan.

Estos postulados han sido recogidos de manera plena por parte del gobierno central y expresados en el documento CONPES 3805 de 2014 que, en su capítulo VI "Acciones Estratégicas para Desarrollar las Fronteras", propone la creación de Regiones de Frontera como modelos asociativos de departamentos fronterizos, en el marco de la LOOT de 2011. Es decir, que más que promover formas de asociación entre municipios al lado y lado de la frontera, quienes son en realidad los que viven las múltiples dimensiones de la dinámica fronteriza, se deja como opción a estos territorios la asociación de sus departamentos, borrando de los enfoques estratégicos la asociaciatividad, más allá de la línea divisoria del territorio en términos de lo municipal, y con ello dejan de nuevo a los habitantes y autoridades municipales como simples espectadores de la política fronteriza de la Nación.

Lo antedicho se confirma con el hecho de que el mismo documento CONPES define las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como "áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios Departamentos Fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, **en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones y gestiones conjuntas de gobierno**"(Negrilla y subrayado de la autora).

Las ZIF se encuentran definidas y reguladas por la Decisión 501 del 2001 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que determina las acciones que se pueden desarrollar en el marco de estos esquemas, de las cuales ninguna corresponde de manera directa al nivel municipal en ninguno de los lados de

la frontera.[3] Así, los municipios fronterizos se quedan en una especie de limbo donde viven una permanente contradicción entre exigencias de internacionalización y de acción binacional, y las posibilidades legales y de competencia administrativa de los territorios para acometer tales tareas.

Por su parte, las regiones se encuentran en medio de una paradoja: un sistema que promulga la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación dentro del sistema internacional, donde ellas encuentran gran cantidad de oportunidades y estímulos para entrar a participar de manera directa en el contexto internacional como tal, y unas unidades subnacionales del Estado-nación que carecen de capacidad jurídica y de competencias legales que les permitan hacer efectivas esas oportunidades de manera autónoma, toda vez que su acción internacional pasa por la aquiescencia del Estado central, por las autorizaciones y derechos que éste les otorgue en términos de acción exterior propia y por la acreditación y autorización de sus acciones por parte del mismo ante otros Estados y/o ante las organizaciones internacionales pertinentes.

La paradoja no sería difícil de resolver si el Estado central integrara las lógicas que subyacen a las nuevas exigencias del contexto internacional en general y de la región andina en particular. Nadie exige que el Estado-nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos. Lo que se espera, es una transformación de la forma de operar del Estado en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la acción territorial en ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

3- Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), pueden desarrollar las siguientes acciones: Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles; estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera; promover iniciativas dirigidas a la generación de alianzas estratégicas empresariales y a la creación de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs); establecer o perfeccionar, según sea el caso, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos; promover el desarrollo de procesos participativos de zonificación ecológica, económica, social y cultural; impulsar el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos; desarrollar programas turísticos conjuntos y estimular las actividades económicas vinculadas a los circuitos turísticos que se propicien; emprender programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad cultural común; fortalecer las instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos; promover el encuentro e intercambio de iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los países miembros; ejecutar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica, vial, telecomunicaciones y energía, así como de desarrollo productivo; promover la configuración de una estructura urbano–regional.

Asistimos a la emergencia de nuevos ensamblajes especializados de territorios que para hacerse funcionales al proceso de internacionalización requieren una acción estatal renovada, flexible, con órdenes normativos diversos, que permitan a las entidades subnacionales insertarse en el sistema internacional desde su diversidad y su diferencia, aun haciendo parte de la unidad del Estado-nación (Sassen 2006).

La suerte de estos nuevos ensamblajes de territorios dependerá de la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial que entiendan las lógicas del territorio y su función de articulador horizontal de la sociedad, la identidad, la economía y la cultura, dejando de verlo como un conjunto de sectores económicos que juegan y compiten por porciones y participaciones dentro de los mercados nacionales e internacionales.

Si tales políticas públicas no aparecen o resultan de una formulación inadecuada, como ha ocurrido en el caso de los territorios de frontera, el panorama regional y subnacional colombiano contará con múltiples amenazas de carácter económico, comercial y social frente a variables tan importantes como la productividad, el empleo, el crecimiento económico de los territorios subnacionales, y con ello un detrimento en la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las poblaciones que los habitan.

De esta forma, se plantea la necesidad de reorganizar el Estado colombiano en lo que hace a autoridad, derechos y definiciones territoriales (en especial en las regiones fronterizas), con el fin de reconfigurar sus capacidades de acción, en el entendido de que hay espacios del Estado-nación que se globalizaron y otras que jamás han operado bajo los preceptos de límite físico geográfico del Estado-nación, y que por tanto requieren nuevos ensamblajes para una acción efectiva de los municipios y departamentos colombianos en su región de frontera y en el sistema internacional (Botero y Cardozo, 2009).

Si acogemos la segunda limitación presentada en esta formulación acerca de cómo se desarrolla la acción de la nación en los territorios fronterizos es fácil llegar a la conclusión que el tratamiento de la política de fronteras sigue las limitaciones de acción internacional que el marco legislativo colombiano le impone a los municipios y departamentos. Si en el pasado era prácticamente impensable que los territorios fronterizos participaran de alguna manera en la conformación de la política exterior binacional para países fronterizos o para

el tratamiento de las zonas de frontera, en el presente, la política exterior binacional con países fronterizos permanece en manos de la nación, aunque se hayan abierto espacios de "consulta" con las autoridades territoriales y con las poblaciones que habitan los municipios fronterizos.

En este sentido el CONPES 3805 de 2014 establece entre sus objetivos estratégicos el fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional. El objetivo implica "un rediseño del arreglo institucional así como el fortalecimiento de las capacidades en la planeación nacional, el sector Defensa y la representación nacional e internacional de los territorios fronterizos para cumplir las misiones que le han sido asignadas que conlleve una mayor presencia del Estado en las zonas de frontera y la planificación de su desarrollo a partir de una activa participación de los territorios y comunidades fronterizas, una adecuada y suficiente asignación de recursos y la articulación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno".

La institucionalidad propuesta por el CONPES fue desarrollada por el gobierno nacional con la expedición del Decreto 1030 de 2014 que crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza. Esta Comisión al igual que en el pasado está integrada únicamente por miembros del Gobierno Nacional tal como lo establece el Artículo segundo al señalar que la Comisión se integra con el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

A las autoridades de los territorios fronterizos se les da la calidad de **"invitados permanentes"** a través de la presencia de un representante de los Gobernadores de los departamentos de frontera, designado por la Federación de Departamentos, el cual tendrá voz pero no voto en la decisiones de la Comisión. Igual situación se configura en las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras, que, como establece el Artículo sexto del mismo decreto, estarán integradas por funcionarios de las entidades del orden nacional que hacen parte de la Comisión Intersectorial, con el fin de coordinar las actividades dispuestas por la Comisión para los territorios respectivos.

Como es evidente, el arreglo institucional propuesto no solo es de naturaleza profundamente centralista, sino deja por fuera aun de las instancias de consulta a las autoridades municipales de las fronteras colombianas. Esta forma de actuar desconoce el precepto constitucional de autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Tal como se ha señalado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.(Sentencia C-149/10).

Ha dicho la Corte que, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, "… la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario." De todos modos, la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, "el núcleo esencial de la autonomía está constituido, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, encontramos la inviolabilidad, por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

La Corte expresó que la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar, en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades

que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso. Lo que deja en evidencia que la Nación no considera la gestión territorial de las fronteras como un asunto que atañe en primera instancia a los municipios fronterizos en concordancia con los intereses de la Nación.

En desarrollo del nuevo arreglo institucional, los gobernadores de departamentos fronterizos han sido **"invitados"** a las pocas sesiones que ha tenido la Comisión Intersectorial, al igual que han participado algunas autoridades de las fronteras en las Comisiones Regionales que se han adelantado hasta la fecha. Es decir la Nación continúa decidiendo qué hacer y cómo hacerlo en la frontera y somete a los actores reales de las relaciones binacionales con los países vecinos en invitados a las decisiones, pero no los considera como pares decisores acerca del futuro de tales territorios.

Pero, ¿qué tan efectiva resulta la estrategia de definir, formular y ejecutar la política de fronteras desde la Nación? Esta es una pregunta de obligada respuesta, pues si estuviéramos ante la presencia de una acción estatal de la Nación de muy alta eficacia, en donde los derechos de los ciudadanos de estos municipios y departamentos estuvieran garantizados por la vía de las políticas públicas puestas en marcha por el gobierno nacional a través de sus diferentes ministerios, tal como apuesta a hacerlo el actual plan de fronteras que trabaja en sectores tan diversos como la educación, la salud, el desarrollo rural, la agricultura, la gestión ambiental, entre otros sectores, nada tendríamos que reclamar a tal tipo de entendimiento de la acción gubernamental.

Es por ello que es necesario explorar qué tan pertinentes han resultado las acciones propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que establece como acciones prioritarias el fortalecer la gobernanza, gobernabilidad, las capacidades institucionales de los territorios de frontera, así como las capacidades del sector defensa para salvaguardar la integridad del territorio nacional y poder enfrentar los diferentes desafíos que allí se presentan, permitiendo la gestión de

su desarrollo, de las relaciones transfronterizas y su participación en instancias propias de las relaciones binacionales; la reducción de las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país; la promoción de condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera; y, la integración de los territorios fronterizos entre sí, con la Nación y países vecinos.

Como resultado de la implementación de las acciones, esperaríamos poder ver impactos reales en la mejoría de varias dimensiones de vida a nivel de territorios de las fronteras en seguridad, eficiencia del Estado, funcionamiento de las democracias locales, mejoramiento de los niveles de bienestar, y mayor interconexión tanto con el país como con los países vecinos. Aquí no se trata de cuántos proyectos o acciones se han desplegado, sino de qué cambia en las regiones fronterizas con tal tipo de acción estatal desde la Nación. Es por ello que se ha construido un panel para 53 municipios fronterizos donde se observarán solo tres dimensiones de la vida en los municipios de frontera, ya que la consolidación de información a nivel municipal en Colombia es muy precaria.

Para establecer qué impacto han tenido las acciones de fortalecimiento de las instituciones gubernamentales en los municipios fronterizos vamos a mirar cómo ha evolucionado el índice de desempeño integral de los municipios, producido de forma anual por el Departamento Nacional de Planeación. Se toma este índice ya que refleja el desempeño de las administraciones municipales desde una perspectiva integral, con base en los resultados obtenidos en los componentes de Eficacia, Eficiencia, Gestión y Cumplimiento de Requisitos Legales. Los índices son mirados para los años 2010 y 2013, en tanto representan años donde inicia el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos y, en alguna medida, cierra. No se dispone de datos para el año 2014 porque aún no han sido publicados por el Departamento Nacional de Planeación.

Para evaluar qué tan efectiva ha sido la acción estatal nacional en ofrecer condiciones de seguridad para los habitantes de los territorios fronterizos, se ha tomado como referente la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, según municipio del hecho, toda vez que la protección a la vida es el derecho fundamental y referente para establecer si los demás derechos de protección se encuentran cubiertos. Los datos corresponden a los años 2011 y 2014, por las mismas razones de observaciones de las acciones en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Para establecer qué tanto han mejorado las condiciones de convivencia democrática y de ampliación de la democracia a nivel local en las fronteras, se tomó el Índice de Riesgo Electoral por Fraude, Violencia o Trashumancia tanto para las elecciones locales de 2011 como para las de 2015 que acabamos de celebrar. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

Municipios de las zonas de frontera

Municipio	Desempeño Municipal 2010	Riesgo Electoral por Fraude, Violencia o Trashumancia en 2011	Homicidios por 100.000 habitantes según municipio del hecho 2011	Desempeño Municipal 2013	Riesgo Electoral por Fraude, Violencia o Trashumancia en 2015	Homicidios por 100.000 habitantes según municipio del hecho 2014
GUAJIRA						
Uribia	41,76		3,98	77,5	X	2,97
Maicao	58,2		73,67	75,5	X	28,51
Hato Nuevo	63,3		---------	69,8		-------
Albania	59,3		4,09	74,2		15,33
Barrancas	20,7	X	22,27	70,3	X	5,91
San Juan del Cesar	64,0		11,25	39,0		19,00
Fonseca	61,7		25,90	59,1	X	24,47
Villanueva	49,2		7,63	65,2		10,97
El Molino	20,7		12,16	59,1		-
Urumita	46,3		--------	60,7	X	5,73
CESAR						
La Paz	58,0		57,72	71,2	X	21,98
Manaure	68,7		7,58	67,5		7,05
Agustín Codazzi	64,4		55,52	59,5	X	27,35
Becerril	46,0		21,93	68,5	X	29,61

La Jauga de Ibirico	72,1		27,05	71,6		13,48
Chiriguaná	54,7		9,67	56,6		30,13
Curumaní	68,2		3,89	77,0		16,20
BOYACÁ						
Cubará.	69,1		----------	71,4	X	14,89
NORTE DE SANTAN-DER						
El Carmen	68,1		33,53	32,9	X	35,14
Convención	66,2		102,19	41,4	X	43,37
Teorama	60,2	X	101,06	70,9	X	80,63
Tibú	70,4	X	25,19	80,8	X	90,90
Puerto San-tander	71,0		62,40	70,9		138,76
Cúcuta	66,2	X	50,91	66,1	X	30,45
Villa del Rosario	65,35		47,19	69,6		34,71
Ragonvalia	53,1		14,58	70,2		-------
Herrán	57,1		---------	61,6		-------
Toledo	74,2		5,79	43,2	X	28,93
ARAUCA						
Saravena	58,4		70,20	75,3	X	117,46
Arauquita	65,8	X	37,95	83,1	X	26,91
Arauca	53,1	X	20,38	75,6	X	43,56
Cravo Norte	63,1		115,54	62,9	X	29,75
VICHADA						
La Prima-vera	40,8					
		---------	43,2	X	-------	
Puerto Carreño	51,2		47,40	54,8	X	77,39
Cumaribo	26,5	X	8,96	40,2	X	11,11
GUAINÍA						
Pto. Inírida	42,6		5,24	42,6	X	--------

VAUPÉS						
Mitú	44,3		--------	52,1	X	---------
Taraira	47,8		--------	66,8	X	---------
AMAZO-NAS						
Leticia	50,1		12,50	43,9	X	24,39
Puerto Nariño	30,9		13,00	29,4	X	12,43
PUTUMA-YO						
Puerto Leguízamo	61,8		83,26	46,5	X	12,92
Puerto Asís	42,3	X	113,89	42,7	X	134,40
Valle del Guamuez	53,5	X	42,62	61,2	X	29,29
San Miguel	36,5	X	49,00	61,4	X	50,00
NARIÑO						
Ipiales	81,6	X	36,41	83,2	X	29,51
Cumbal	74,7		8,61	87,2		5,42
Ricaurte	70,3		11,70	71,3	X	16,43
Barbacoas	78,9	X	20,22	39,0	X	29,70
Tumaco.	19,9	X	136,06	77,1	X	72,66
CHOCÓ						
Juradó	50,3		---------	63,9	X	---------
Riosucio	50,6	X	38,43	65,3	X	---------
Ungía	40,5	X	13,41	63,0		42,34
Acandí	20,5		11,12	69,9		31,03

Elaboración de la autora con datos DNP, Medicina Legal y de la Misión de Observación Electoral

Como se desprende del cuadro anterior, es evidente que la acción estatal no ha rendido sus frutos en los municipios de frontera. En cuanto al desempeño de las administraciones municipales, no se reportan mejoras sustanciales entre el inicio y el final del plan de desarrollo. El 42% de los municipios observados empeoraron sus índices de desempeño integral, aunque se reportan mejoras

muy importantes en los municipios fronterizos de Guajira, Arauca, Vichada y Vaupés, que desafortunadamente no se pueden imputar de manera directa a la acción de fortalecimiento de municipios fronterizos, pues no fueron priorizados como lugares de intervención.

Menos esperanzadores resultan los datos sobre homicidios que muestran que la situación de las fronteras es muy difícil en cuanto a la protección del derecho a la vida, base de la seguridad del territorio. De los 53 municipios observados, 21 de ellos han registrado aumentos importantes en la tasa de homicidios, lo que indica que para el 2015 el 40% de los municipios de frontera tenía una tasa de homicidios superior que en el 2011. A pesar de que los datos muestran mejoras importantes en municipios como Maicao, Barrancas, Agustín Codazzi, la Jagua de Ibirico, Cúcuta, Villa del Rosario, Cravo Norte, e Ipiales, la tasa de homicidios es muy alta en el 78% de los municipios de frontera, superando dramáticamente a las tasas de las ciudades principales del país.

No son mejores los resultados acerca de los proceso electorales locales, los cuales muestran un incremento muy fuerte en lo que hace al riesgo electoral. Para el 2011, 15 de los 53 municipios reportaban riesgo frente a las elecciones locales; para las elecciones que acaban de concluir tal riego se extendió a 37 municipios, es decir que en el 68% de los municipios fronterizos se enfrentaron dificultades para garantizar el acceso al derecho al voto, la transparencia en el sufragio, y la garantía de los resultados. Esto pone en entredicho la legitimidad de las autoridades locales electas para el periodo 2016-2020 y adiciona factores de tensión a la frágil gobernanza existente en los territorios fronterizos colombianos.

No se dispone de datos que permitan evaluar las condiciones de bienestar de la población, toda vez que el índice de condiciones de vida, pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas (NBI) tiene grandes rezagos de información que no nos permiten hacer análisis sobre sus resultados y ver qué ha pasado con las acciones de cierre de la brecha de niveles de bienestar entre las poblaciones de frontera y los demás territorios del país. Lo que sí es evidente es que el gobierno nacional no ha cumplido con las acciones de interconexión vial para territorios fronterizos. De los múltiples proyectos priorizados para vías carreteables en zonas fronterizas que permitan la integración no solo con el interior del país, sino con los países vecinos, la vía Pasto – Rumichaca ha sido recientemente adjudicada, la vía Cúcuta–Pamplona ha tenido asignación de recursos por el CONPES en el mes de octubre de este año, y en esta vigencia

se espera completar los trabajos de la doble calzada Bucaramanga-Cúcuta. Es decir que a la fecha ninguna de las obras viales de integración para las zonas de frontera ha sido entregada por parte del Gobierno Nacional.

A nivel regional está pendiente gran cantidad de proyectos, previstos en iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana, tales como la culminación de la pavimentación de las vías Tame-Arauca y Tame-Villavicencio; el mejoramiento del puente José Antonio Páez; el paso de frontera por Saravena y la pavimentación del tramo Saravena – el Nula; el Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) en el río Mataje; el proyecto La Espriella–río Mataje, que incluye la construcción del puente sobre el río; el Centro de Atención de Frontera San Miguel y sus accesos; el acceso y adecuación del puerto de Puerto Asís; la adecuación del puerto de Tumaco; y, el corredor vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís. Lo anterior implica que de la iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana, nada ha sido puesto en marcha en tanto que ninguno de los ejes considerados en la iniciativa ha tenido desarrollos concretos desde la construcción de opciones de transporte por parte del gobierno colombiano.[4]

La Gobernanza Transfronteriza

Vistos los pocos alcances de la acción estatal desde la Nación para resolver los problemas y bloqueos al desarrollo regional de las fronteras colombianas, se hace indispensable plantearse de nuevo la necesidad de consolidar la red de gobernanza en territorios fronterizos.

La Constitución de 1991 elevó a rango constitucional el fenómeno fronterizo estableciendo en los Artículos 289 y 337 que la Ley podrá establecer para las

4- La Iniciativa IIRSA, tiene previsto la consolidación de los ejes andino y amazonas. En el eje andino, Colombia tiene compromisos con la carretera panamericana desde Cúcuta, hasta Rumichaca. En el eje amazonas hay compromisos de integración de Tumaco, la unión bioceánica a través del rio Putumayo y los puertos fluviales de El Carmen en la frontera con el Perú y Guepi en Colombia.

zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo. De igual forma, se señala que por mandato de la Ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

El impulso a las dinámicas locales de los actores público-privados en zonas fronterizas, ha mostrado en otros contextos ser un mecanismo de desarrollo e integración territorial, que centra su acción en el territorio y luego se complementa con los esfuerzos institucionales adelantados por los gobiernos para mejorar la condición de las zonas de frontera. La experiencia demuestra que hay elementos que determinan el impacto y eficacia de estas relaciones entre los que se destacan los procesos reales de desarrollo territorial, la capacidad y calidad de las instituciones subnacionales, la estabilidad institucional, el nivel de madurez de la gobernanza multi-nivel, el dinamismo y la participación de los actores del territorio, las condiciones del capital humano disponible y la accesibilidad a recursos financieros (Marteles, 2009).

El proceso de integración para la región andina ha cifrado su futuro en la implementación de marcos institucionales de integración con resultados poco alentadores. En este proceso, no se ha podido llegar a una normatividad operativa con mecanismos eficientes que permitan identificar áreas de trabajo conjunto, actores claves del territorio con los cuales apalancar la construcción de la red y coordinar dinámicas locales de integración y desarrollo como fuerzas indispensables en la consolidación de la integración regional y el desarrollo local y transfronterizo.

En contraste, la mayoría de países de América Latina cuentan hoy con estrategias y acciones concretas de desarrollo territorial, promoviendo programas e instrumentos de fomento para el desarrollo local, con especial interés en la coordinación inter-institucional y transnacional. Dentro de las estrategias de mayor difusión se encuentra la cooperación descentralizada, construida alrededor de las relaciones de partenariado, que permite a los territorios proyectarse a nivel internacional y complementar la cooperación internacional, que para el caso colombiano está centralizada en sus marcos decisionales en las instancias nacionales.

Estos procesos de cooperación transfronteriza se transforman en instrumento clave para la integración y cobran un papel relevante en la creación de zonas de integración que promuevan procesos convergentes de desarrollo, tanto a nivel institucional como entre los actores económicos, sociales, culturales, que rompe las rígidas divisiones nacionales y crea nuevas áreas que escapan a la lógica de los Estados-nación clásicos. (Rhi Sausi, 2008) En tales escenarios los territorios promueven el intercambio de experiencias y capacidades, transformándose en una herramienta de la paradiplomacia.

La creación de estructuras de diálogo transfronterizo no se debe concebir como una forma para crear nuevas instituciones administrativas de los Estados, sino como espacios donde el intercambio mejore la eficiencia de las instituciones públicas a ambos lados de la frontera. Una de las recomendaciones que se derivan de la experiencia europea es que "las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse solamente para responder a las exigencias de expansión y profundización de las actividades de cooperación, y no deben ser consideradas como un paso preliminar hacia la cooperación transfronteriza" (AGEG/AEBR/ARFE, 2004), es decir que la estructuras formales sólo tienen sentido en el marco de una relación preexistente consolidada, y dependerán directamente de los procesos más amplios en los que estén insertos los países que conforman la región fronteriza, del nivel de profundización de la descentralización territorial, y de la existencia de un marco a la integración.

En la región andina se tiene una idea acerca de que la inserción internacional y la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales depende de su capacidad de actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional. A este propósito concurren los actores de las áreas de frontera, ya que mucha de la responsabilidad en la implementación de estos procesos de cooperación para la integración recae directamente en las autoridades locales y regionales, las cuales están abocadas a consolidar la competitividad de sus territorios. De allí la necesaria e impostergable comprensión por parte del Gobierno Nacional del rol central que deben tener los municipios fronterizos en la estrategia de integración tanto dentro de la CAN, y en las Comisiones de Vecindad con Brasil, Perú y Ecuador.

Para el caso de Venezuela es necesario explorar mecanismos específicos de trabajo conjunto de los actores sociales, económicos, políticos, culturales y gubernamentales de los municipios fronterizos. En este sentido, en el año 2005,

los actores académicos de la zona fronteriza formularon una propuesta para el establecimiento de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) cuando Venezuela aún hacía parte de este esquema de integración subregional. Sin importar la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, sería necesario retomar los lineamientos de este trabajo que recomendó, sobre la base de un trabajo de consulta ampliamente participativo con organismos representativos de la sociedad fronteriza, la constitución de una zona, unidad, o asociación territorial que permita la unión de varios municipios de uno y otro país. Ante el rompimiento de la importante institucionalidad binacional fronteriza construida en el pasado, afectada por los altibajos que han marcado las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela en los últimos años, se hace necesario iniciar procesos de integración de abajo hacia arriba, donde desde los corregimientos y municipios fronterizos se lideren iniciativas de cooperación y trabajo conjunto de autoridades y sectores sociales, económicos, culturales y ambientales.

Esto rompería la dimensión declaratoria en la que ha caído el proceso de integración de Colombia y sus vecinos, en tanto se trabaja en comisiones e instancias regionales y vecinales, pero su instrumentalización es débil, en razón al frágil compromiso político de los Estados que desde una perspectiva realista privilegian siempre el interés nacional en desmedro de los intereses de la región, acompañada de un sistema jurídico e institucional prácticamente inexistente dado que no ha sido posible construir un marco jurídico supranacional, lo que pone los programas y proceso de integración al vaivén de la voluntad de los acuerdos intergubernamentales, y no permite la implementación de programas y acciones de cooperación transfronteriza para desarrollar e integrar las áreas contiguas, entendidas como un territorio único.

Los gobiernos subnacionales de frontera, en especial los del orden municipal, quieren asumir un papel activo en los procesos de integración tomando las riendas de la internacionalización e integración de sus territorios. Esta demanda “desde abajo” se origina en la nueva centralidad a las áreas de frontera, que vivimos hoy en América del Sur, a los imperativos que la globalización ha impuesto a los territorios con sus oportunidades y riesgos, lo que transforma a los territorios de frontera en zonas estratégicas, pero no ausentes de tensiones transfronterizas entre diferentes países latinoamericanos. Sin embargo hay que reconocer que los actores locales y regionales no cuentan con conocimientos

pertinentes sobre la dinámica y la lógica de la cooperación transfronteriza, por lo que uno de los esfuerzos ***reales*** que deberían hacer los gobiernos nacionales, es el de trabajar de la mano y, en un proceso de largo aliento, acompañar a estas entidades territoriales en el desarrollo de capacidades para la integración, la cooperación descentralizada, la prestación de servicios conjuntos y la formulación y gestión de proyectos infraestructurales para la integración y el desarrollo territorial.

No estaría de más que el gobierno nacional volviera a tomar en consideración la propuesta que en el año 2008 hizo la Cámara de Representantes acerca de la creación de Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, UEDF. Estas unidades comprendían aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera; de esta manera se buscaba crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vínculos.

Estas UEDL se consideran de especial atención porque las fronteras, además del grado de atraso económico que presentan, tienen dinámicas diarias de intercambios sociales, económicos y de toda índole con el país vecino, como son el flujo permanente de personas y bienes; por otro lado ha sido evidente históricamente que el grado de integración o conflicto, aparece y desaparece en el horizonte de las relaciones binacionales. Lo anterior hace necesario que se les dé un tratamiento especial a quienes habitan estas zonas y, de manera concreta, a todos los sectores que influyen de manera directa en el fortalecimiento y desarrollo territorial de las mismas. En cualquier caso, tanto el ejecutivo como el legislativo deben recordar que, en desarrollo de los Artículos 289 y 337 de la Carta Política de 1991, se hace imperativa la generación de nuevas disposiciones especiales que de manera integral, y respondiendo a criterios de tratamiento diferencial, fomenten la integración y el desarrollo de las regiones fronterizas con una visión de largo plazo, fortaleciendo la presencia del Estado en dichos territorios.

Referencias

AGEG/AEBR/ARFE (2004). Carta europea delle regioni di confine e transfrontaliere, Versione rielaborata. [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.it.pdf].

Aguilar Villanueva, L F. (2009). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Botero, María Helena y Hofman, Juana. (2015). Desarrollo Territorial en la Constitución de 1991. La fragmentación regional no resuelta. En: De la Constitución de 1991 a la Realidad. Debates políticos, jurídicos, territoriales e internacionales. Editorial Universidad del Rosario en 2015, Bogotá. Páginas441 a 473.

Botero, María Helena y Cardozo, Luis Alberto. (2009). La Regionalización de las Relaciones Internacionales en un Estado Centralista: análisis del caso colombiano a partir de la Constitución de 1991. Papel Político, Volumen 14, No 2.Semestre II, 2009. Universidad Javeriana. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. (2014). Prosperidad para las Fronteras de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.

Constitución Política de Colombia. (2010). Editorial Legis. Bogotá.

Copus, A. (2008). Los componentes de la perifericidad no espacial. Nuevos factores de desarrollo territorial: elementos conceptuales. En: J. Noguera y J. Esparcia Pérez (ed.). Nuevos factores de desarrollo territorial (81-157). Universitat de Valencia: PUV.

Ley1454 Orgánica de Ordenamiento Territorial. (2011). Senado de la República. Bogotá.

Marteles, Silvia. (2.009). Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas. Centro di Studi di Politica Internazionale. Roma.

Presidencia de la Republica de Colombia. (2014). Decreto 1030, Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Rhi-Sausi, José Luis (2008). La cooperación transfronteriza en América Latina. Una modalidad de cooperación Sur-Sur para favorecer la integración regional. Lección en el curso sobre Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular. Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid, XXI Edición. San Lorenzo de El Escorial. España.

Sassen, S. (2006). Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos. Cuadernos del CENDES, 23 (2). Páginas 95-112.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-149/10; A-383/10.

6. Ascenso, proliferación, gestión y ¿control? Tráfico de migrantes a través de las fronteras de Colombia

Mauricio Palma Gutiérrez,
Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario

Introducción

Los procesos de movilidad humana son parte fundamental de la lógica política, económica e institucional de las fronteras en todos los rincones del mundo. De hecho, pensar la vida de frontera sin tener en cuenta los flujos de personas que la atraviesan, sería desconocer un componente esencial en la articulación de las relaciones sociales entre Estados limítrofes. No obstante, los Estados no siempre tienen el control absoluto sobre sus límites. Ante esto el tráfico de migrantes se ha convertido en una empresa que deja millonarios réditos alrededor del mundo, en medio de la continuidad de una demanda por tráfico que lo alimenta.

De cualquier forma, movilidad y frontera tienen muchas y diversas connotaciones hoy por hoy. En algunos casos es posible hablar de un profundo grado de coordinación entre Estados fronterizos que permite hablar de libre circulación casi absoluta, como en el caso de la mayoría de gobiernos de la Unión Europea[1].

1- A hoy, la libre circulación es efectiva entre 27 de los 28 Estados de la Unión. Por libre circulación se entiende el derecho que tienen los nacionales de algunos de los Estados parte de la Unión Europea de circular, trabajar y asentarse en cualquiera de los países parte de este instrumento. No se debe confundir con el espacio surgido del acuerdo de Schengen, el cual regula de movilidad de los nacionales de terceros países, que en la práctica consolida

Al tiempo, existen fronteras que en pleno 2015 siguen siendo herméticas por diferentes razones, mayoritariamente políticas, como entre las Coreas o como hasta hace muy poco tiempo entre Myanmar y Bangladesh. De cualquier forma, la gestión de la movilidad de personas a través de las fronteras ha sido un asunto históricamente determinante para los Estados. Ésta ha sido en el tiempo una forma legítima de afirmar su autoridad soberana frente a otros (Adamson, 2006).

En el caso de Colombia, aunque el Estado ha tenido la voluntad de regular la movilidad de personas desde y hacia el país a través de sus fronteras, su capacidad de gestión ha sido limitada. Si bien existen regímenes especiales de regulación en zonas de *frontera viva* y en los últimos años se ha intentado hacer mayor presencia en los diferentes pasos legales, actualmente administrados por Migración Colombia[2], estos esfuerzos siguen incompletos.

De hecho, la capacidad de control efectiva sobre el paso de personas en los casi 6.400 kilómetros de límites terrestres de Colombia es dudosa. Lo anterior se deriva en parte de la geografía y en parte del desgobierno crónico del que adolecen los confines del territorio colombiano. Estos y otros factores hacen de las fronteras nacionales espacios tremendamente porosos, haciendo el territorio vulnerable a una extensa lista de amenazas entre las que típicamente se acota el narcotráfico, el tráfico de armas, contrabando, tráfico de flora y fauna, y, crecientemente, el tráfico de personas.

En su ascenso, durante los últimos años, algunas medidas tomadas como parte de la política de lucha contra las drogas han sido determinantes. De acuerdo con varios informes (UNODC, 2015; Bagley, 2012), conforme la política de erradicación de cultivos ilícitos se ha acentuado en zonas históricas de cultivo como en las semi-amazónicas Caquetá y Putumayo, se ha producido el desplazamiento de los cultivos de coca y amapola a locaciones de frontera –como Tumaco en la frontera suroccidental Nariño o la zona del bajo Atrato en el Chocó (UNODC, 2013)– en donde el control territorial del Estado no es

una única frontera externa para algunos Estados parte de la UE y otros estados europeos que han decidido hacer parte de este instrumento.

2- Unidad Administrativa Especial, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de la vigilancia y el control migratorio en el país.

absoluto. Lo anterior ha generado incentivos para que grupos de delincuencia común, de crimen organizado y facciones subversivas se acomoden de manera permanente en estas regiones.

Se han reestructurado así corredores de drogas, insumos químicos, armas y otros elementos necesarios en el desarrollo de un negocio que deja insuperables réditos para sus ejecutores. Al mismo tiempo, la presencia de los grupos anteriormente mencionados en varias zonas de frontera se ha fortalecido, llegando a actuar muchas veces como verdaderos agentes para-estatales, en tanto proveedores de bienes y servicios públicos como de seguridad para los locales, además de prestar su apoyo en la resolución de disputas entre ellos. Estas particularidades hacen que algunas de las zonas donde operan sean terrenos fértiles para el desarrollo de actividades criminales de nueva índole, de la mano del narcotráfico, como "un tráfico que alimenta todos los tráficos" (Serrano, 2002).

Hoy, esto parece ser cierto ante la creciente demanda de personas que buscan atravesar Colombia desde Ecuador y Venezuela y en menor medida desde Brasil y Perú, con el fin de llegar a Panamá u otros destinos en Centroamérica y así encauzarse en la ruta terrestre hacia Estados Unidos a través de México. La gran mayoría de estas personas son migrantes irregulares provenientes en su mayoría de Cuba pero también de diversas locaciones en África y Asia. Estos se apoyan en traficantes de diferente índole, quienes sirven como agentes de paso y que a su vez encuentran una oportunidad de lucro importante, en medio del desgobierno y la existencia previa de rutas para otro tipo de mercancías traficadas.

El problema de fondo, y a la vez tesis de este escrito, consiste en que el flujo de personas, que de manera irregular buscan pasar a través de Colombia hacia Panamá, está lejos de estabilizarse. Al contrario, es probable que durante los próximos años éste aumente, de acuerdo con los patrones de migración internacional alrededor del mundo que apuntan hacia la profundización de las restricciones para la migración regular. Esto genera que la demanda por tráfico aumente. Entretanto, Colombia será un punto de paso obligado, derivado de sus posición geográfica, desde Suramérica (nuevo nodo de acople de personas) hacia Estados Unidos, ante lo que las condiciones de desgobierno y criminalidad en sus fronteras se constituyen en elementos que hacen propicio que este tráfico se fortalezca.

Así, es necesaria una respuesta gubernamental que contemple por lo menos tres aspectos específicos. El primero, es la delimitación de las responsabilidades penales de los migrantes y traficantes, de cara a clarificar el proceso judicial, en medio del diseño de estrategias de acción específicas para garantizar el respeto de los derechos de los migrantes. El segundo, es hacer un llamado a la discusión de un plan de acción conjunta con los vecinos (principalmente Ecuador) con el fin de aminorar los efectos del fenómeno. Por último, hay que incluir el asunto del tráfico de personas dentro de la estrategia de disuasión frente al delito que se dirige por ahora específicamente al tráfico de drogas.

Con el fin de poner en contexto estas ideas, este capítulo comenzará con una aproximación a los principales conceptos teóricos y jurídicos involucrados en el desarrollo del debate frente al tráfico de personas en Colombia. Posteriormente se hará un breve acercamiento a la actualidad del tráfico de personas en Colombia. Luego se discutirán los fundamentos de los ejes anteriormente mencionados como mecanismos de gestión frente a un terreno que parece ser propicio para el aumento de este delito en los próximos años. Finalmente se cerrará con la recomendación de líneas de acción concretas frente al tráfico de personas en Colombia.

La amplitud de las definiciones y la dificultad de su tratamiento

Para hablar del tráfico de personas hay que comenzar diferenciándolo de la trata. Si bien Colombia ha sido históricamente un lugar de origen de miles de víctimas de este segundo tipo delictivo, así como ha sido refugio de cientos de redes criminales que se lucran de esta forma de esclavitud moderna, es necesario poner en contexto los matices jurídicos y teóricos que lo componen. Según el Protocolo de 2000 para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas (o Primer Protocolo de Palermo, como es comúnmente conocido este instrumento jurídico) y del cual Colombia hace parte, se entiende por trata de personas:

> la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño,

> al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. (ONU, 2004: 44)

Al tiempo, el Segundo Protocolo de Palermo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (del cual Colombia no hace parte), define tráfico como:

> la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. (ONU, 2004: 57)

Las dos definiciones anteriores, de uso común por parte de los Estados parte y no parte de los mencionados instrumentos jurídicos, dan una base conceptual para tratar de limitar el alcance del tráfico de personas. En principio, el tráfico se aborda como un ilícito en contra del Estado (entrada ilegal a su territorio), por aquel que busca lucrarse con la acción (traficante) de facilitar el paso a un individuo o grupo de individuos que recurren a sus servicios (migrantes). Dentro del protocolo anteriormente mencionado, estos últimos reciben el trato de *víctimas* del delito.

Por otro lado, la trata sería un ilícito en contra del individuo (víctima) sobre la cual se ejerce la coacción, el engaño o la fuerza con fines de explotación por parte de un tercero (victimario) y en donde el traslado (a través de las fronteras nacionales o no) es sólo una de las acciones que definen este tipo penal. La aclaración se hace en virtud de dos factores. Primero, los medios de comunicación e incluso las instituciones tienden a confundir lo uno con lo otro, en tanto la gran mayoría de casos de trata implica el desplazamiento de las víctimas a través de las fronteras nacionales de uno o varios países (en lo que técnicamente podría verse como parte de la facilitación de la entrada ilegal a un Estado o *tráfico*).

Segundo, la naturaleza misma de los fenómenos, de sus víctimas y de sus ejecutores, hacen que trazar una línea de clara distinción entre lo uno y lo otro sea difícil, en tanto es posible que lo uno alimente lo otro y viceversa. Muchas veces, personas que recurren a traficantes para atravesar de manera irregular una frontera se ven envueltas en trata. En el caso de las personas que son tratadas, su desplazamiento a través de fronteras internacionales implica generalmente una entrada al Estado de destino ilegal, lo que se constituye técnicamente en tráfico (Seelke, 2015).

Ahondando en la naturaleza de las acciones y desde el puro nivel teórico, el factor diferenciador entre tráfico y trata sería entonces la libertad con la que se toma la decisión de la acción. La trata de personas tendría que ver con aquellos procesos en donde la víctima no tiene la capacidad de decisión real al ser engañado, utilizado o forzado por un tercero con fines de explotación. El tráfico se constituiría a partir de la existencia de una demanda de individuos que usando su libre albedrío deciden recurrir a traficantes con el fin de atravesar una frontera estatal por vía terrestre, marítima o aérea a través de los diferentes mecanismos que esto contempla.

De cualquier forma, no se quiere entrar a debatir la legitimidad de este tipo de acciones individuales, sobre todo teniendo en cuenta que el actual régimen internacional del refugio y el asilo deja muy poco margen de acción a miles de personas, que terminan por atravesar fronteras de manera irregular, ante amenazas políticas, religiosas y de otra índole en sus lugares de origen que ponen en peligro sus vidas[3]. Lo que se quiere resaltar es que la definición de las responsabilidades dentro del tratamiento de este fenómeno debe contar con un elemento de subjetividad evidente, de cara a disminuir la ocurrencia de este delito al tiempo que se garanticen los derechos de los migrantes implicados.

En Colombia el desarrollo de una legislación frente al tráfico de migrantes se remonta al año 2000. De hecho en el código penal colombiano (Artículo 188) se hace claridad respecto de lo que por esto se entiende, especificando sobre el ejecutor del delito así:

> El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí o (sic) otra persona. (Código Penal Colombiano, 2010:179)

Lo cual da cuenta del espíritu de la definición establecida en el Segundo Protocolo de Palermo, pese a que Colombia no hace parte del mismo. Por otra parte,

3- De acuerdo con la Convención sobre el estatuto de los refugiados de la ONU de 1951 y su protocolo adicional de 1967 las personas que pueden optar por el estatus de refugiado con aquellas que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él". (ACNUR, 2015).

se establece que la trata de personas es una subcategoría del tráfico de migrantes. De hecho el Artículo 188A del mismo Código establece que quien cometa este delito será quien:

> […] capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación […]se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación. (Botero, 2010: 180)

De acuerdo con lo anterior, la legislación colombiana establece un criterio diferenciado frente a los dos fenómenos que se han tenido en cuenta hasta ahora. No obstante, hasta el comienzo de esta década, la ocurrencia de trata era exponencialmente mayor al tráfico de personas desde y hacia Colombia. Aunque el fenómeno lleva ya varias décadas en el país (Armilora, 2015) durante los años 1990 y comienzos de los años 2000 este fenómeno alcanzó un techo de víctimas condicionado por la lógica de emigración masiva que se vivía por esos años en Colombia. Desde entonces el problema ha sido parte de la agenda nacional, priorizando el trato a las personas objeto del delito como víctimas (mayoritariamente nacionales, mujeres jóvenes, pero también niños y ancianos) y la lucha frente al desmonte de redes de trata operantes en el país con estrechos vínculos en el exterior.

Sin embargo, Colombia se ha convertido recientemente en punto de paso masivo de migrantes irregulares que entran desde Ecuador, Venezuela y en menor medida desde Brasil y Perú que tendrían la intención de llegar a Panamá y otros puntos de Centroamérica con el fin último de seguir en ruta hacia Estados Unidos vía México. Este fenómeno propulsado por las condiciones de limitación a la migración internacional regular allende el globo y la liberalización de la entrada de personas en Estados vecinos, entre otros factores, generan una oportunidad de negocio para redes de tráfico de personas en las fronteras y otros puntos de la geografía colombiana. De hecho, este asunto se puede convertir en un problema de grandes dimensiones al poder alimentarse de las rutas, acciones y procesos que ya se encuentran presentes en otro tipo de tráficos presentes en las fronteras, como el de drogas y armas, entre otros.

Además, al ser el tráfico un fenómeno cuyo alcance apenas comienza a ser evidente hoy, las instituciones, los medios y las autoridades caen fácilmente en la evaluación de este delito como trata de personas. Esto dificulta tanto el tratamiento digno de los migrantes como el proceso de judicialización de sus responsables (Martínez Arango, 2015a). En la siguiente sección se reconstruye cómo Colombia ha alcanzado un estatus diferenciado como nodo de tráfico de personas en la región y cómo el problema de su entendimiento poco diferenciado del de trata genera dificultades para su gestión efectiva por parte de las autoridades competentes.

El ascenso de Colombia como nodo de paso y la proliferación del tráfico de personas

Un informe de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito –UNODC– de 2013, estableció que sólo desde la segunda mitad de la década de 2000 el tráfico de personas comenzó a masificarse a través de Colombia (UNODC, 2013). Antes de dicha fecha los reportes sobre personas en condiciones de irregularidad provenientes de Asia, África, Haití o Cuba encontrados por las autoridades en las vías de Nariño, en los ríos del Chocó o en el embarcadero de Turbo (Antioquia) eran ante todo anécdotas más que razones para alarmarse.

No obstante, la entrada irregular masiva por la frontera ecuatoriana de personas provenientes de diferentes puntos de Asia y África comenzó a poner de manifiesto el alcance de la medida de liberalización de visados que el Gobierno de dicho país comenzó a implementar durante la segunda mitad de la década pasada (UNODC, 2013). Para las autoridades esto se sumó a la creciente preocupación que se originó luego de la política de exención de visados a ciudadanos de la República Popular China hacia Colombia[4]. Una combinación de ambos factores dio origen a la apertura de la oleada actual de tráfico de personas desde Colombia vía terrestre hacia Panamá, vía marítima hacia otros destinos en Centroamérica y vía aérea hacia México. Se organi-

4- Sin embargo fue rápidamente reconsiderada por el gobierno de turno.

zaron las primeras bandas que operaban en las fronteras y en los trayectos que atraviesan la geografía colombiana hacia Panamá, prestando servicios de transporte, alojamiento, falsificación de documentos, entre varios otros (Martínez Arango, 2015a).

Luego, hacia 2012, los migrantes dejaron de ser mayoritariamente chinos y afganos (UNODC, 2013) y los cubanos pasaron a ser la primera nacionalidad objeto de tráfico. En esto hay que tener en cuenta la política de emisión de pasaportes abierta a los ciudadanos de la isla en 2012, que permitió su salida por razones de turismo por primera vez en varias décadas. A esto hay que sumar la política de ingreso sin visado del Gobierno de Rafael Correa en Ecuador frente a los caribeños y el aumento de desertores de las misiones de salud en los barrios marginales venezolanos que habían sido llevados desde la isla en la época del Gobierno Chávez. Esto aumentó la afluencia de cubanos hacia Colombia con miras a continuar hacia Estados Unidos por Centroamérica y México, en donde el tráfico de personas es una actividad no solo tremendamente demandada y rentable sino que hace parte del entorno socio-económico de la región.

Al mismo tiempo se ha identificado también que para aquellas personas que vienen desde África y Asia la ruta en Suramérica comienza generalmente por Brasil. De allí pasan a Perú por el Estado de Acre (también caracterizado por un amplio desgobierno) y luego a Ecuador o directamente a Colombia. La región amazónica se constituye como un impedimento para la trazabilidad de las rutas, lo que sin embargo no ha impedido que se hayan registrado casos de personas que llegan por esta vía a Leticia, sobre el Amazonas colombiano, y de allí toman vuelos a Medellín (Jímenez, 2014).

Con esto en mente, hay que pensar ahora en el ascenso de Colombia como nodo de paso para migrantes irregulares en camino hacia Estados Unidos, derivado del entorno político global. Aunque se podrían mencionar una decena de factores que explicarían la acentuación de los flujos de migrantes irregulares por el país vale la pena centrar el análisis dos elementos, a saber: a) La creciente restricción a la migración por medios regulares hacia países atractivos para migrantes "económicos" poco calificados y para aquellos que buscan obtener el derecho de asilo, originarios de zonas en conflicto abierto; y b) la constante atracción generada por Estados Unidos hacia migrantes prospectivos desde Cuba y desde otras regiones del mundo, propulsada por la existencia de redes sociales que perpetúan el proceso migratorio hacia dicho país.

Así, es posible pensar que esto puede derivar en la proliferación del tráfico de personas en el país, ante la apertura de un nicho de mercado para el tráfico de migrantes en Colombia. Esto se propulsa en zonas donde el desgobierno y la existencia de otro tipo de tráficos (como el de drogas) propicia la profundización de una oferta ilegal de servicios para aquellos que buscan desplazarse a través de la geografía colombiana hacia Estados Unidos.

Lo anterior se fundamenta en varios factores. Por una parte, en 2014 Migración Colombia identificó a unas 2.111 personas como objeto de tráfico por parte de delincuentes en diferentes puntos del país (Serna Osorio, 2015b). Para 2015, hasta el 10 de octubre, se habían identificado unas 5.200 personas objeto de este delito (Martínez Arango, 2015a). Además, el portafolio de nacionalidades se ha diversificado. Si bien los cubanos comprenden cerca de un 80% del total de migrantes (Serna Osorio, 2015a), se sabe también que este número está compuesto también por ciudadanos de Bangladesh, Ghana, Eritrea, Somalia, Haití, Afganistán y Siria, entre varios otros.

Así, las rutas en Colombia siguen patrones similares. Los principales puntos de paso son alguno de los más de 120 pasos ilegales entre Colombia y Ecuador (Serna Osorio, 2015b), o los muchos más pasos ilegales entre Colombia y Venezuela (desde donde la afluencia de migrantes irregulares ha disminuido luego de la determinación de dicho país de cerrar la frontera con Colombia en agosto de 2015). Luego habría una bifurcación de rutas. Los que vienen desde el sur pueden optar por la ruta andina (vía Cali y Medellín hacia el Urabá) o por la ruta pacífica, que atravesaría Tumaco, llegaría a Buenaventura, luego a Juradó y posteriormente a Panamá.

Desde Venezuela se puede optar por la ruta del desierto de la Guajira (menos controlada) atravesando la región caribe colombiana. También se han identificado pasos irregulares de haitianos provenientes desde Brasil, vía Perú, que logran llegar al Putumayo y continuar con su ruta hacia Urabá (Serna Osorio, 2015a).

No obstante, los números son sólo ilustrativos. La realidad de este fenómeno puede ser mucho más densa. La dificultad para contabilizar a las personas objeto de tráfico radica en que una buena parte logra su cometido de pasar hacia Panamá sin ser identificados. Para 2014 las autoridades de dicho país contabilizaron más de 8.000 entradas irregulares desde Colombia (Palma, 2015).

Mientras tanto los operadores de este negocio sacan réditos cada vez más jugosos del mismo. El caso de Turbo en Antioquia, el *hub* sobre el Golfo de Urabá para traficantes y traficados antes de llegar a Panamá, da cuenta del fenómeno. Los Úsuga cobrarían una "vacuna" de 100.000 pesos por migrante a los operarios de lanchas que los llevan a Capurganá o Sapzurro, desde donde pueden atravesar a pie hacia Panamá (El Tiempo, 2015b). En el caso de las rutas sobre el Atrato (preferidas por migrantes africanos al matizarse de manera más fácil con locales) diferentes Bandas Criminales Emergentes (BACRIM) pero también frentes de la guerrilla de las FARC se encargarían de cobrar por el paso mientras que la delincuencia común se queda con los ingresos directos del tráfico (Serna Osorio, 2015b).

Por otra parte, la corrupción de ciertos agentes estatales involucrados en estos hechos ha sido también visible recientemente. Se ha reportado que en el Departamento de Nariño (Suroccidente de Colombia), para permitir el paso de migrantes irregulares, policías locales cobrarían coimas de alrededor de 50 dólares (Baracaldo, 2014). En Buenaventura y Juradó (sobre el litoral pacífico), en carreteras del Valle del Cauca y de Antioquia y en municipios de la costa caribe se han registrado denuncias similares.

Más preocupante aún ha sido la desarticulación por parte de las autoridades colombianas, con el apoyo del ICE de Estados Unidos[5], de una red dedicada al tráfico de migrantes de la cual hacían parte entre ellos el registrador del municipio de Nechí (Región del Urabá antioqueño) y otros funcionarios gubernamentales (El Tiempo, 2015a). A mediados del mismo año fue desarticulada una banda similar, integrada por funcionarios de Migración Colombia en Bogotá (El Espectador, 2015). Se estima que las ganancias por migrante para los traficantes, dependiendo del caso, pueden ascender a 4.000 USD, dentro de lo que habría que contabilizar el costo de la movilización, transporte, alimentación y alojamiento (con precios inflados) y en algunos casos garantías de seguridad.

Del mismo modo, han sido varios los testimonios de migrantes que prueban que tanto traficantes como autoridades han estado involucrados en robos de

5- Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos, dependiente del Departamento de Seguridad Nacional.

sus pertenencias e incluso en otras conductas punibles, como la violación a una cubana registrada en Chocó en 2015 (Semana, 2015). Por otra parte, se ha vuelto común encontrar cadáveres de personas en las playas del Golfo de Urabá de los cuales existe evidencia que han sido migrantes irregulares cubanos o de otras nacionalidades, presuntamente víctimas de las mismas redes de tráfico (Serna Osorio, 2015a).

Las personas encontradas por las autoridades durante las múltiples redadas se han multiplicado en Urabá, en el Pacífico y en Ipiales (punto de paso entre Ecuador y Colombia) en el último año. Su situación da cuenta del tratamiento que hasta ahora se hace de traficantes y migrantes. Los primeros son puestos a disposición de la autoridad competente la cual atraviesa por un limbo jurídico en torno a la dificultad de probar la participación de los individuos en el crimen de tráfico. Varias personas han sido capturadas transportando migrantes irregulares en el Golfo de Urabá, pero han sido posteriormente dejadas en libertad "porque los papeles de la lancha se encuentran en orden" (El Tiempo, 2015b) y otras particularidades similares. Así, la impunidad sobre este delito es alta, sobre todo, ante la inexistencia de regulaciones precisas que abran la puerta para determinar de manera subjetiva la responsabilidad de transportadores, alojadores y otros similares en la comisión del crimen.

También hay que observar que el tratamiento que se le da a los migrantes es el de víctima, basado en la legislación existente, anteriormente mencionada. Así, aquellas personas que se encuentran en condición irregular y a quienes no se les ha sindicado de la comisión de delitos conexos con el tráfico (por ejemplo, concierto para falsificación de documentos) se les expide un salvoconducto por cinco días para que abandonen Colombia hacia el país por el que ingresaron. Esto repercute muchas veces en que los migrantes recurran de nuevo a redes de tráfico con el ánimo de retomar su camino hacia Estados Unidos. Si son identificados posteriormente y se prueba que violaron los términos de salvoconducto se procede a la expulsión del territorio colombiano, lo cual no garantiza que no volverán a intentar llegar a Centroamérica vía Colombia.

Mientras tanto, en medio de las dificultades jurídicas implicadas en este proceso, varios de los derechos de estas personas son vulnerados por omisión. Muchas de estas personas no tienen conocimiento de la posibilidad legal de pedir asilo en Colombia (aunque muchos de ellos en la práctica no lo consideren como una opción), o no tienen la posibilidad de denunciar los abusos de

traficantes por la falta de dominio del idioma. Estos son factores que, de ser atacados, apuntarían a la disminución de la ocurrencia del delito, así como al respeto de los derechos de los migrantes.

Dicho esto, es importante pensar en los elementos de acción frente a la acentuación del tráfico de personas en Colombia. En la siguiente sección se discutirán varias líneas de gestión frente a este fenómeno, que buscan disminuir la ocurrencia del tráfico, y garantizar los derechos de las personas traficadas.

La gestión del tráfico de personas en Colombia: tres líneas de acción

Así pues, frente a este panorama que comienza a perfilarse en el territorio colombiano, se proponen acciones sobre tres líneas de acción concretas como se expuso al inicio de este escrito. La primera línea incluye *postular en el espectro público el debate sobre las responsabilidades individuales en el tráfico de personas garantizando los derechos de los migrantes.*

Si bien Colombia no hace parte del Segundo Protocolo de Palermo, que regula y oficializa el tratamiento del migrante objeto de tráfico como víctima, ir en un sentido distinto a éste, acarrearía costos políticos indeseables. Colombia además cuenta aún con cierto capital en el contexto internacional como un Estado que se comporta como un actor respetuoso del Derecho Internacional (pese a la penosa respuesta ante el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012 en el caso Nicaragua-Colombia). Desde la política internacional, este es un argumento de peso para aquellos que esgrimen el argumento que el desarrollo legal colombiano abre una vía para que migrantes irregulares saquen provecho y, por tal razón, la carga de la responsabilidad del tráfico debe también recaer sobre el migrante. Ese enfoque terminaría en últimas por criminalizar al migrante irregular.

No obstante, esta vía iría en contra de la lógica política internacional. Así, es necesario tomar medidas para que el sistema no termine por sobrecargarse ante

migrantes irregulares que, bajo su condición de víctimas, vuelven una y otra vez a acercarse a redes de tráfico. La herramienta que se podría utilizar activamente, de acuerdo con su consignación en el código penal colombiano, es la consideración del concierto del migrante en delitos conexos al tráfico.

Esto debe ir acompañado del establecimiento de reglas claras para los migrantes con las que se les informe, en virtud del debido proceso, de los delitos en los que incurrirían si deciden apoyar las acciones de los traficantes, como el apoyo a la falsificación de documentos o similares. Estas estrategias disuasorias son mecanismos que ayudan a reducir la reincidencia. No obstante, para la activación de esta posibilidad debe primar el respeto absoluto de los derechos individuales de los migrantes.

Para que esto sea posible es fundamental que se formen centros de recepción para migrantes, auspiciados por el Gobierno inicialmente, en zonas de frontera y en áreas de mayor tránsito de migrantes irregulares, en donde las autoridades les puedan prestar primeros auxilios y les hagan conocer sus derechos, responsabilidades y obligaciones así como las posibilidades de retorno o de solicitud de asilo, según sea el caso. Esto tiene como objeto central formar un espacio de cooperación con las autoridades para que los migrantes no vuelvan a acercarse a redes de tráfico.

Hay mecanismos sencillos para apoyar y regularizar este proceso. La claridad de los procesos a través de un servicio de traductores –utilizando el capital humano de migrantes previos, por ejemplo– debe ser optimizada. Además, se pueden generar mecanismos de apoyo mutuo entre migrantes y autoridades, una vez generados el clima de confianza del que se habló anteriormente, para que los segundos, sin perjuicio, apoyen a las autoridades en el desmantelamiento de redes de tráfico.

Otra opción, además de servir para evitar la criminalización del migrante, es activar mecanismos de primera acogida a través del involucramiento de la sociedad civil en el asunto. Tal y como sucede en Centroamérica y México, las asociaciones civiles, grupos religiosos y otros entes similares se han encargado de visibilizar a estas poblaciones de migrantes, acercarlas a la comunidad y así, crear ese entorno de confianza para evitar el reacercamiento a las redes de tráfico. El tráfico sólo puede minimizarse en tanto la demanda por éste termine por evaporarse.

La fórmula mexicana y centroamericana, si bien es una suerte de *laisser-faire, laisser-passer* de los migrantes a través de sus fronteras (que termina también estimulando la continuidad de la migración irregular), se sostiene en la provisión de cuidado por parte de la sociedad civil, que termina por visibilizar a los migrantes que están de paso por su territorio. Lo anterior ha probado ser un mecanismo útil en la disminución de la capacidad de acción de las redes de tráfico, al ser el paso irregular un objeto que en la práctica propicia más actividades ilegales que uno de tipo formal. Esto da pistas sobre el tema de la liberalización de los flujos migratorios, que podrían llevar a la disminución de la demanda por traficantes, en tanto el tránsito es una acción que puede ser ejecutada por parte de los migrantes sin apoyo de terceros.

No obstante, la liberalización absoluta también acarrearía problemas desde el contexto internacional. De allí la importancia de dirigir una política de acercamiento al migrante, generar confianza, respeto de sus derechos, desincentivar la reincidencia previniendo el retorno a la búsqueda de traficantes y responsabilizarlos de sus actos en caso de incurrir en delitos conexos. El asunto del engrosamiento de los flujos migratorios, continúa sin embargo, al ser parte de una lógica que depende de las fluctuaciones de la migración internacional y el cercamiento de vías para la migración regular, en lugares que siguen siendo polos de atracción como Estados Unidos.

En este punto se debe hablar de la segunda línea de acción. Esta impulsa *un esquema de diálogo binacional sobre el tráfico de personas con los países vecinos* como Ecuador, principalmente, como punto de paso mayoritario de tráfico de migrantes hacia Colombia, y Panamá como destino principal de ellos. Además es necesario, en el marco de las instituciones existentes, como por ejemplo CELAC, impulsar el diálogo regional sobre tráfico de personas, tal y como es necesario comenzar a hacerlo en el caso del tráfico de drogas.

Los objetos de dichos esquemas de diálogo multinacional deben ser las medidas tradicionales para combatir el tráfico, compartir datos, establecer medidas policiales conjuntas, labores de inteligencia entre las autoridades de parte y parte y otros mecanismos que han probado tener cierto nivel de efectividad frente a las acciones del crimen organizado. No obstante, tal y como sucede con todos los tráficos ilegales, mientras no se controle la demanda por el servicio que prestan los traficantes, será muy difícil evitar que la oferta surja, resurja, se mantenga y se sostenga en el tiempo.

Parte del problema se fundamenta en que los flujos actuales en parte dependen de la lógica de regulación migratoria actual. Estados Unidos es y seguirá siendo un gran polo de atracción de migrantes (algo constante desde el siglo XIX), matizado por momentos por políticas restrictivas y por momentos acentuados por políticas de liberalización. Hoy Colombia está a mitad del camino de una ruta de migración irregular en plena evolución. Por otra parte, los flujos migratorios están en ascenso por todo el mundo, lo que puede afectar la magnitud de los flujos venideros. Si bien es cierto, los migrantes internacionales aún no han tocado su techo histórico (algo propio del período previo a la Primera Guerra Mundial[6]), las condiciones de este período de globalización específico pueden delinear un futuro protagonizado por fuertes flujos de migrantes. Así pues, es poco lo que el Gobierno colombiano pueda hacer frente a estas lógicas transnacionales. La opción es tomar lo anterior como condiciones permanentes y jugarse la carta por el diálogo frente a los gobiernos vecinos.

En esto el principal esfuerzo debe concentrarse hacia Ecuador. La política de apertura de visados frente a los ciudadanos cubanos se ha convertido en un dolor de cabeza para las autoridades colombianas. Presumiblemente, una buena porción de los cubanos que entran vía Ecuador hacia Colombia lo hacen luego de entrar directamente a dicho país desde la isla. El asunto no es cooptar la poca libertad de movilidad con la que cuentan estas personas. En lo que hay que pensar es en la generación de incentivos para que estas personas no se conecten con redes criminales que terminen por acentuar el problema, así como mantener el contraflujo de retorno a Cuba como un objetivo para los potenciales traficados. En esto el diálogo binacional es esencial. Esto requiere no sólo mecanismos de penalización sino de disuasión suave desde el momento de la llegada de estas personas a Ecuador. En esto la propaganda gubernamental es importante, como ha probado serlo con los casos de trata y puede servir como herramienta de disuasión.

Finalmente, *dentro de la estrategia marco contra el delito se debe incluir la lucha contra el tráfico de personas dentro de los esquemas existentes contra el narcotráfico*. Esto no implica no darle un tratamiento diferenciado al fenómeno, lo cual sería contraproducente en términos de eficacia, como se ha

Ver: Hatton & Williamson (2004).

sostenido anteriormente. Lo que está detrás de esta idea es que dentro de la estrategia contra el tráfico de drogas se incluyan capítulos dirigidos al tratamiento del tráfico de personas en torno al rastreo de rutas, el uso de migrantes como correos humanos y la posibilidad de que organizaciones dedicadas al narcotráfico estén diversificando su portafolio de servicios hacia las personas.

Lo anterior tiene como objeto construir un protocolo de tratamiento hacia traficados que sean encontrados en redadas contra tráfico de drogas –algo cuya ocurrencia se ha ampliado en los últimos meses (El Tiempo, 2015b)–, pero también tiene el propósito de incluir las medidas anteriormente discutidas en el proceso de creación de un clima de confianza con los migrantes. Esto debe ser tomado como una herramienta de apoyo para las autoridades de los diferentes Estados involucrados.

En resumidas cuentas, la lucha contra el tráfico puede valerse de la estructura ya existente en contra del narcotráfico, al tiempo que se especifica el tratamiento diferenciado basado en el respeto a los Derechos Humanos a los migrantes. Se pueden obtener ganancias a escala frente a coartar el espacio para que este tráfico siga creciendo en el país.

Conclusiones y observaciones: Control migratorio, ¿Única posibilidad?

Luego de hacer esta exploración sobre la actual situación del tráfico de migrantes en Colombia, haber iniciado el debate conceptual y jurídico sobre su entendimiento frente a la trata, haber hecho una incipiente exploración ante el asunto y finalmente haber postulado tres líneas de acción concretas, quedan cinco observaciones concretas sobre la gestión política necesaria para evitar que el tráfico de migrantes siga consolidándose en el país.

1. Es muy poco probable que los flujos migratorios irregulares que buscan atravesar Colombia desciendan en los próximos años. La lógica migratoria mundial en países que tradicionalmente han sido destinos de migración apunta a que el fortalecimiento de las regulaciones continuará, mientras los incentivos para emigrar desde puntos concretos persistan. Esto genera

incentivos para la diversificación de rutas en medio de la irregularidad. Así pues, si bien es cierto que la forma más efectiva para controlar los flujos migratorios no es aumentar las restricciones políticas a la entrada de migrantes sino la generación de condiciones de estabilidad en los lugares de origen, Colombia, de manera individual, tiene poco que hacer al respecto. Así pues la recomendación es que desde la política se tenga en cuenta que los incentivos para la migración irregular a través de Colombia se mantendrán, cuando menos, constantes, y que así, es necesario entender que esta es una parte de la realidad política internacional de Colombia hoy.

2. Teniendo lo anterior en cuenta, el diseño de políticas de cara a la regulación del tráfico de migrantes debe orientarse a evitar la criminalización de los traficados y hacia el respeto de los derechos fundamentales de éstos. Si bien, teóricamente, Colombia tiene cierto margen de acción al no hacer parte del Segundo Protocolo de Palermo, podría tomar acciones concretas diferentes de las establecidas en este instrumento frente al tratamiento de los migrantes que se acercan a las redes de tráfico; lo anterior implicaría profundos costos políticos. Se generarían sospechas innecesarias frente a diferentes actores del sistema internacional, de cara por ejemplo a la gestión del desplazamiento interno, fundamental como problema de la política doméstica del país. Por otra parte, pensar en el diseño de estrategias que prioricen el respeto y la defensa de los derechos de los migrantes no sólo tiene que ver con la manutención de réditos políticos en el contexto internacional, sino con una estrategia de gestión interna frente al tráfico. La visibilización de las víctimas frente a sus comunidades de paso es un mecanismo que aleja a los migrantes de la irregularidad, y con ello, la demanda por traficantes tendería a disminuir.

3. La persecución de los traficantes puede valerse de la estructura existente contra el narcotráfico. Esto generaría economías de escala de cara a la optimización de recursos, estrategias e insumos. Por otra parte, habría que comenzar a indagar cómo estos elementos pueden apoyar el necesario proceso de establecimiento de la relación que existe entre tráfico de personas y otros tráficos. Por ahora la mayoría de testimonios se enfocan en sospechas. No obstante, los indicios llevan a pensar que puede haber solapamientos entre rutas de drogas y de personas traficadas, algo de lo cual las autoridades deben tomar nota.

4. Dentro de las agendas binacionales entre Colombia y Ecuador y Colombia y Panamá, el tráfico de migrantes debe ser postulado como un tema prioritario. Dicho fenómeno genera grandes costos en estos países ante la permanencia y fortalecimiento de redes criminales que sin duda afectan el panorama de seguridad en dichos Estados. Además, la naturaleza transnacional del problema no sólo hace que este fenómeno afecte a las comunidades de diferentes Estados, sino que su solución no pueda ser encontrada sin una acción colectiva. Frente al caso de Ecuador es necesario formular acciones de coordinación conjunta no sólo en pasos de frontera sino en poblaciones fronterizas de lado y lado. La práctica de la soberanía de los Estados puede ser también vista a través de las acciones conjuntas ante un fenómeno que afecta por igual a los Estados involucrados.

5. Finalmente, un mecanismo de acción útil frente al tráfico debe ser la generación de confianza desde las autoridades hacia los migrantes. Esto tiene que ver con la garantía de los derechos de estas personas pero también con el uso de estrategias suaves de disuasión frente al fenómeno. Servirían de mucho, por ejemplo, mensajes publicitarios en varios idiomas, no sólo estableciendo que el recurrir a traficantes puede implicar delitos conexos, sino haciendo claridad de las opciones que hay en el país, el trato correcto y humano frente a estas personas, el seguimiento puntual de las convenciones internacionales. La generación de confianza es una estrategia para reducir la demanda por tráfico y que esta demanda por movilidad (constante a todas luces) sea cooptada por las instituciones del Estado.

De cualquier forma, estos 5 elementos son mecanismos, si bien necesarios, insuficientes para solucionar el problema estructuralmente. Ante la incapacidad de influir en la formación de los flujos migratorios, a través de Colombia hacia los Estados Unidos, de personas de diferente proveniencia, sería interesante plantear el debate sobre la liberalización de los flujos migratorios a través del país. Esta sería una estrategia para atacar el tráfico, que genera costos tangibles e intangibles de gran envergadura y no la migración internacional.

Pensar en una suerte de *laisser-passer* en el caso de la migración irregular como política, implicaría un efecto directo sobre la reducción del tráfico, puesto que los migrantes no tendrían la necesidad evidente de recurrir a traficantes para su paso. Lo anterior, una estrategia abierta de liberalización sobre el control,

significaría pasar el testigo de la responsabilidad sobre el migrante a otros Estados, lo cual, por supuesto, traería costos políticos que deberían ser analizados. De cualquier forma, de lo que se está hablando es de personas con aspiraciones y metas y no de bienes inertes, sobre lo cual no está de más pensar en tomar medidas de acción sostenidas sobre la intención de evitar profundos costos humanitarios. Valdría la pena formular, por lo menos, el debate sobre el control, antes que el fenómeno tome una dimensión que ya no se pueda calcular.

Referencias

ACNUR (2015). Convención sobre el estatuto de los refugiados. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005

Adamson, F. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security. International Security, 31,1, 165-199

Armilora, D. (2015). América Latina, Creciente ruta de africanos para EU. El Colombiano (16 de agosto) Recuperado dehttp://www.elcolombiano.com/america-latina-creciente-ruta-de-africanos-para-e-u-IF2546587

Bagley, B. (2012). Drug Trafficking and Organized Crimes in the Americas. Major Trends for the 21 Century. Woodrow Wilson Center Update on the Americas. August, 2012. Washington.

Baracaldo, D. (2014). Colombia: En la peligrosa ruta hacia la tierra prometida. Kien y Ke (23 de junio). Recuperado de http://www.kienyke.com/historias/migrantes-ilegales-en-colombia/

Botero, J. (2012). Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000). Recuperado de http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20130808_01.pdf

El Espectador (2015). Funcionarios de Migración Colombia tenían montada red de corrupción. (29 de agosto). Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/judicial/funcionarios-de-migracion-colombia-tenian-montada-red-d-articulo-582554

El Tiempo (2015a). Colombiano en tres días, la trampa de redes de tráfico de migrantes (2 de octubre). Recuperado de http://www.eltiempo.com/politica/justicia/trafico-de-migrantes-la-trampa-de-las-redes-que-se-dedican-a-este-delito/16392632

El Tiempo (2015b). Los"Úsuga" cobran 100.000 pesos por cada cubano que sale ilegalmente. (30 de septiembre). Recuperado de http://www.eltiempo.com/politica/justicia/clan-usuga-cobra-10000-por-cada-cubano-que-sale-ilegalmente/16390786

Jímenez, D. (2014). Caso de cubanos despertó fantasma de migrantes ilegales. El Colombiano (18 de enero). Recuperado de http://www.elcolombiano.com/caso_de_cubanos_desperto_fantasma_de_migrantes_ilegales-JAEC_278405

Hatton, T. & Williamson, J. (1998). The Age of Mass Migration. New York: Oxford University Press

Martínez Arango,R. (2015a). Preservar la vida de migrantes, misión de la Armada en Urabá. El Colombiano (12 de octubre). Recuperado de http://www.elcolombiano.com/antioquia/crece-el-trafico-de-migrantes-hacia-eu-por-uraba-armada-MJ2865691

Martínez Arango,R. (2015b). Retienen otros 22 migrantes cubanos en Urabá. *El Colombiano* (18de octubre). Recuperado de http://www.elcolombiano.com/antioquia/retienen-a-otros-22-migrantes-cubanos-en-uraba-FH2845887

ONU (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada y sus protocolos. Viena: ONU

Palma. M. (2015). Tráfico de Migrantes: Radiografía de un fenómeno en ascenso. Razón Pública (29 de junio). Recuperado de http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8552-tr%C3%A1fico-de-migrantes-en-colombia-radiograf%C3%ADa-de-un-fen%C3%B3meno-en-ascenso.html

Seelke, C. (2015). Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean. CRS Report RL 33200. Washington: Congressional Research Service

Semana (2015). El infierno perdido de los migrantes. Recuperado de http://www.semana.com/nacion/multimedia/el-infierno-perdido-de-los-migrantes/426329-3

Serna Osorio, J. (2015a). El 84% de los migrantes irregulares que pasan por Antioquia son Cubanos. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/antioquia/los-cubanos-primeros-en-migrantes-irregulares-que-pasan-por-antioquia-NA1983681

Serna Osorio, J. (2015b). Migrantes, bomba de tiempo que amenaza a Turbo. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/migrantes-bomba-de-tiempo-que-amenaza-a-turbo-XB1892231

Serrano, M. (2002). From Drug Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America. En Berdal, M. & Serrano, M. (eds). *Transnational Organized Crime and International Security*. Business as Usual? Boulder: Lynne Rienner

UNODC (2013). Dimensión del delito de Tráfico de Migrantes en Colombia. Realidades Institucionales, Legales y Judiciales.Bogotá: UNODC

UNODC (2015). Monitoreo de cultivos de coca 2014. Bogotá: UNODC

6. Comercio en las fronteras

Andrés de la Cadena,
Director de Integración Económica,
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo[1].

Crecí en el sur del país en la época en la que el sucre, la moneda ecuatoriana, se devaluaba de forma acelerada y los colombianos de la frontera se abastecían de los productos que se vendían del lado ecuatoriano. Para mí en aquel momento, y para los colombianos que habitan en los más 6.000 km de frontera que tiene el país, el libre comercio con los vecinos y con el mundo es algo no solo natural sino necesario para el desarrollo. La política pública en materia comercial para las fronteras debe reconocer esa realidad y propender por la eliminación de impuestos a la importación y la simplificación de los trámites de comercio exterior, en especial en aquellas regiones que están más integradas a las localidades vecinas que al propio territorio colombiano.

En este artículo se analizan los patrones de comercio de las fronteras colombianas y los regímenes especiales de los que se benefician actualmente los departamentos limítrofes, y se esbozan algunas ideas en materia de política comercial con el objeto de que sean analizadas por los actores públicos y privados pertinentes, tanto nacionales como locales. Vale mencionar que este artículo se refiere solamente al aspecto comercial del desarrollo fronterizo, que si bien tiene gran importancia en sí mismo, debe complementarse con una estrategia integral de desarrollo económico que permita potenciar la ubicación geográfica y aprovechar la proclividad de los habitantes de estas zonas a entender las líneas fronterizas como los límites imaginarios que son o, al menos, que deberían ser.

1- Este artículo refleja las opiniones personales del autor y en nada compromete al Ministerio o al Gobierno Nacional.

Dos décadas de comercio exterior de los departamentos fronterizos en Colombia

En Colombia existen 77 municipios fronterizos en 13 departamentos. Si bien el comercio con los países con los que existe frontera terrestre explicaron el 34% de las exportaciones no minero energéticas (NME)[2] de Colombia en 2014, el comercio que sale de los departamentos de frontera representó tan solo el 2% de esas exportaciones. Es decir que de los US$5.575 millones exportados por el país a Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela ese año, solo US$96 millones salieron de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.[3]

Esta situación no ha variado al menos en los últimos 20 años. Entre 1995 y 2014, en promedio un tercio de las exportaciones colombianas NME se han dirigido a los cinco países mencionados y los 12 departamentos que colindan con esos países explican tan solo el 5% de ese monto. La mayor participación que han alcanzado las exportaciones NME de los departamentos de frontera en el total nacional exportado a los países vecinos fue del 15% en 2008, impulsado por los montos atípicos de exportación hacia Venezuela ese año.

El poco peso de los departamentos de frontera en el comercio exterior del país, incluso en las exportaciones a países vecinos con los cuales el intercambio debería ser natural, se puede atribuir a varios factores.

En primer lugar, las estructuras productivas de esas regiones son bastante débiles, lo cual es evidente en los indicadores de ingreso. Mientras que los 12 departamentos de frontera considerados en el análisis albergan el 16% de la población nacional (2014), participan tan solo con un 11% del PIB total (2013).

2- Las exportaciones no minero energéticas excluyen productos como petróleo, carbón, ferroníquel y oro, que explican en promedio el 59% de las exportaciones de Colombia en los últimos 20 años y el 70% en 2014.

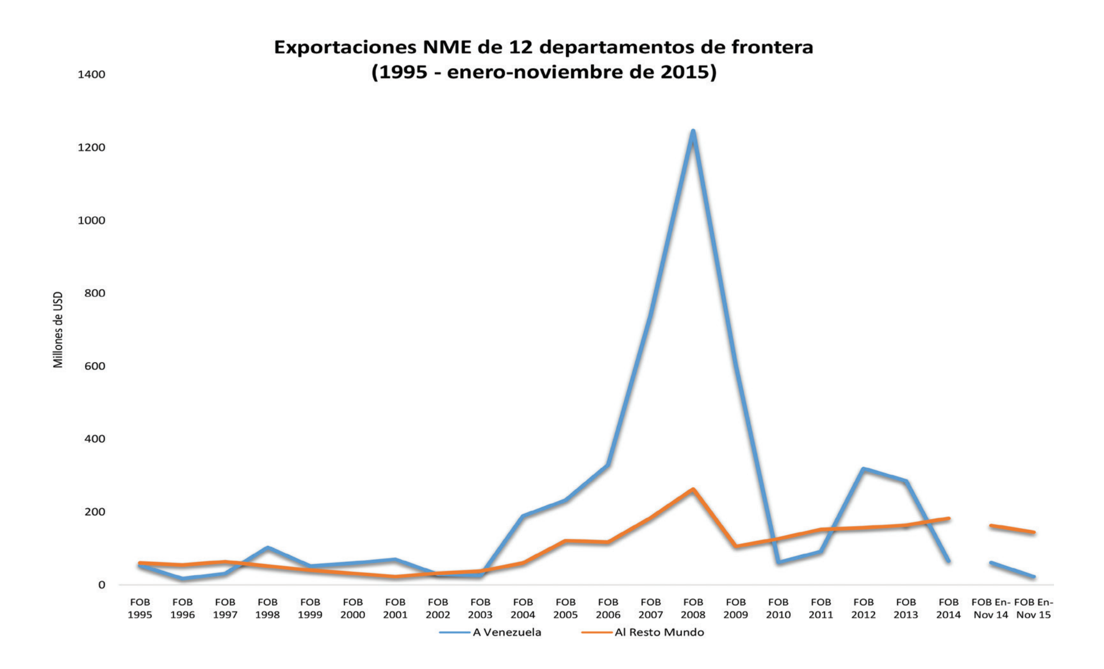
3- Debido a su condición insular, San Andrés, Providencia y Santa Catalina no se incluye como departamento fronterizo para los fines de este análisis, que se enfoca en la relación comercial de departamentos que comparten frontera terrestre con los países vecinos y que presentan una dinámica de integración distinta a la de las fronteras marítimas.

El PIB per cápita promedio de esos departamentos es de $9,6 millones anuales comparados con $15,1 millones en el total nacional y solamente Arauca y Boyacá tienen un ingreso por habitante mayor que el promedio en Colombia. En el caso de Arauca esto se debe a la importante producción petrolera departamental, mientras que Boyacá es un departamento que, a diferencia de la mayoría de los de frontera, está bien integrado al centro del país y su caracterización como departamento limítrofe se relaciona con el hecho de que uno de sus 123 municipios (Cubará) colinda con Venezuela.

Esta realidad productiva se refleja en las cifras de comercio exterior. En las últimas dos décadas solamente el 8% de las exportaciones de los departamentos de frontera fueron NME, comparadas con 41% de las exportaciones colombianas. En 2014, si bien las exportaciones per cápita de los departamentos de frontera (US$1.058) fueron cercanas al promedio nacional (US$1.150), las exportaciones NME por cada habitante de la frontera fueron de tan solo US$33, casi una décima parte del total nacional que alcanzó los US$343. Esto significa que la canasta exportadora de los municipios de frontera se caracteriza por su baja agregación de valor y su concentración en bienes de la minería.

Sin embargo, como es natural, la internacionalización de las empresas en la frontera se debe históricamente al comercio con los países vecinos, que explica el 74% de las exportaciones NME, comparado con un 36% a nivel nacional en las últimas dos décadas. Esto significa que la población de frontera sí tiende a aprovechar su cercanía con los países vecinos pero el bajo nivel de desarrollo productivo en esas regiones impide que el comercio exterior formal tenga un mayor peso como actividad económica importante y estable.

Una segunda causa probable del bajo nivel de internacionalización de los departamentos de frontera es la alta dependencia de mercados inestables, en especial Venezuela. Las exportaciones NME a ese destino explican el 69% del total de las ventas externas de los departamentos de frontera entre 1995 y 2014, y presentan una alta volatilidad, tal como se muestra en la gráfica siguiente. El segundo mercado NME más importante es Estados Unidos con tan solo un 9% de participación. Entre tanto, Ecuador, Perú, Panamá y Brasil ocupan los lugares cuarto, décimo, decimoquinto y vigésimo primero como destinos de exportación, y no alcanzan a representar de manera conjunta más del 5% en las exportaciones NME de la frontera al mundo.



Esta configuración de los destinos de exportación, caracterizada por una baja diversificación y la vulnerabilidad que genera, impide a las empresas planear negocios sostenibles y de largo plazo y aprovechar mercados ampliados. Las peores épocas de las exportaciones de los departamentos de frontera coinciden con los momentos de crisis económica en Venezuela (2003, 2014) o de problemas políticos entre Colombia y el vecino país (2010), mientras que los mejores momentos se asocian con auges de productos particulares como ganado en pie (2004-2007, 2012-2013), calzado, cuero y sus manufacturas (2007-2008), carne (2008-2010) y confecciones (2008-2009), que dejan de ser exportados después de un tiempo. En 2015, cuando confluyen una complicada situación de la economía venezolana con el cierre de la frontera binacional, las exportaciones colombianas NME al mundo auguran ser las sextas más altas en la historia, no muy lejos de las de los años récord, mientras que las ventas externas de los departamentos de frontera podrían ser las más bajas de la última década.

A pesar de que hay conciencia sobre la necesidad de diversificar mercados de exportación y reducir la dependencia frente a los países vecinos, la realidad de las fronteras hace difícil que esto ocurra en la práctica. La geografía también conspira en contra de la diversificación: Maracaibo, en Venezuela, es el puerto marítimo más cercano a Cúcuta y Arauca, casi la mitad de la distancia que

Barranquilla o Cartagena. El puerto de Esmeraldas, en Ecuador, tiene una capacidad sustancialmente mayor que la de Tumaco y está más cerca que Buenaventura, que hoy en día moviliza buena parte del café nariñense. En los municipios fronterizos menos interconectados la dependencia frente a los mercados vecinos es aún mayor y no solo para que los negocios prosperen sino incluso para la mera supervivencia cotidiana.

Una tercera razón que contribuye a explicar la poca internacionalización de los departamentos de frontera es la informalidad. El comercio transfronterizo entre estas regiones y los países vecinos con los que colindan es más fluido de lo que indican las cifras oficiales. Día a día, numerosas transacciones de bienes y servicios que no se registran en las estadísticas se realizan entre habitantes de ambos lados de la línea fronteriza. Estas transacciones van desde la compra de productos para consumo propio o para abastecimiento de pequeños negocios en la frontera, hasta complejas operaciones de contrabando. Es bien conocido el comercio ilegal de gasolina y otros bienes venezolanos en Cúcuta y la mayoría de los pastusos hemos comprado alguna vez en Bomboná, un centro comercial tradicional en la ciudad que vende productos traídos principalmente de Ecuador cuyo precio varía dependiendo de si el cliente pide o no factura.

El 76% de las exportaciones NME de los departamentos de frontera en las últimas dos décadas se explican por las ventas externas de Norte de Santander y Cesar que en su gran mayoría (86%) se dirigen a Venezuela. Un 19% restante se explica por las exportaciones de Nariño que, por el contrario, no tiene como principal socio a Ecuador, país con el que limita, al que ha dirigido tan solo el 11% de las exportaciones entre 1995 y 2014. En los registros oficiales el comercio del resto de departamentos de frontera, incluso de aquellos mejor conectados con localidades vecinas que con el resto del territorio colombiano, es marginal.

El Putumayo, por ejemplo, no registra exportaciones formales al Ecuador en 12 de los últimos 20 años y el monto exportado en los 8 años restantes no supera los US$60 mil. En 2003, 2009 y 2010 no se registraron exportaciones desde el Amazonas a Brasil, a pesar de que Leticia y Tabatinga son prácticamente una sola ciudad. En el terreno, desde luego la situación es diferente y las localidades fronterizas tienen un intercambio fluido, al menos de productos de la canasta básica o de aquellos que abastecen el comercio local.

En conclusión, la ausencia de un aparato productivo fuerte en casi todos los departamentos de frontera, sumada a la inestabilidad del comercio con los países vecinos, hace difícil que prosperen negocios estables, enfocados en mercados internacionales en esas regiones. Las cifras oficiales de comercio así lo demuestran. Esto no significa que la actividad económica de la frontera no esté fuertemente ligada a la relación con el respectivo país vecino, sino más bien que la informalidad y fenómenos como el contrabando tienen una alta prevalencia y contribuyen, en un círculo vicioso, a perpetuar los bajos niveles de desarrollo y a limitar la posibilidad de que se consoliden industrias sostenibles que aprovechen la condición geográfica que hacen del comercio la actividad que debería surgir de manera más natural.

Los complejos y diversos regímenes comerciales de las zonas de frontera

Hoy varios departamentos o municipios de frontera cuentan con regímenes especiales en materia tributaria y aduanera, que facilitan y abaratan sus intercambios con el resto del mundo y los integran más a las localidades vecinas. Esos regímenes deberían enmarcarse en una visión integral de política económica y comercial para las fronteras y depender menos de iniciativas legislativas o regulatorias aisladas. Igualmente, es necesario mejorar la coordinación y fortalecer el marco regulatorio conjunto en materia de fronteras con los países vecinos, con el fin de reducir al máximo las distorsiones que generan problemas a los habitantes y a las empresas fronterizas.

En Colombia existen regímenes aduaneros y tributarios especiales para las fronteras que se centran en conceder un mejor tratamiento en materia de impuesto a la renta, Impuesto al Valor Agregado (IVA), eliminación de aranceles y mayores facilidades para los trámites de comercio exterior. Las exenciones o exclusiones en impuestos nacionales están establecidas en múltiples leyes de la República y las más antiguas en acuerdos internacionales, mientras que las exenciones en materia de arancel se consagran por decretos expedidos por el Ejecutivo o igualmente en tratados con países vecinos.

En cuanto al fomento de la producción, la inversión y las exportaciones en las fronteras se han intentado históricamente varios tipos de incentivos, destacándose la creación de las Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE) en 2001, con generosos beneficios tributarios para proyectos en Cúcuta, Ipiales, Valledupar y Buenaventura; y las Zonas Francas Permanentes Especiales en 2009 con requisitos más laxos para que proyectos en Nariño, Putumayo, y posteriormente en Cúcuta, se constituyan en zonas francas y gocen de beneficios en impuesto de renta e importación de insumos. Estos regímenes no han tenido el impacto esperado, son escasos los proyectos aprobados y menos aun los que se pueden considerar exitosos. Es probable que las condiciones generales de competitividad de las zonas beneficiarias de estos regímenes anulen el efecto de los incentivos y contribuyan a explicar el bajo desarrollo productivo y la debilidad de las exportaciones de frontera.

Por otro lado, los regímenes de importación tienen un carácter geográficamente más transversal que aquellos que pretenden fomentar la inversión en la frontera, pero no dejan de ser dispersos. En cuanto a impuesto sobre las ventas, los bienes importados al departamento del Amazonas en virtud de convenios vigentes con Perú y Brasil, están exentos de IVA (Estatuto Tributario, art. 477). Están excluidos también del impuesto los alimentos, vestuario, elementos de aseo, medicamentos, materiales de construcción y combustible de avión, nacionales o extranjeros, que comercializan en Amazonas, Guainía y Vaupés. Arauca y Vichada disfrutan también de la exclusión de IVA en combustible de avión, con el objeto de reducir los costos de conectividad aérea, y en la Guajira y el Vichada no se causa el impuesto en la importación de alimentos traídos desde Venezuela. Como se aprecia, Arauca tiene el régimen menos generoso, mientras que Guajira y Vichada tienen condicionamientos mayores en productos y orígenes que los que tienen Guainía y Vaupés. Entre tanto, el Amazonas tiene el régimen más flexible de todos los departamentos de frontera, mientras que Boyacá, Chocó, Cesar, Nariño, Norte de Santander y Putumayo no son beneficiarios de ningún régimen especial en cuanto a IVA.

En materia arancelaria los departamentos de frontera, al igual que el resto del país, se benefician de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia tanto para importar bienes y servicios como para acceder a otros mercados. En la actualidad el país tiene tratados de libre comercio vigentes (TLC) con diez países, acuerdos comerciales más limitados con tres países adicionales, y se encuen-

tran en proceso de implementación o negociación seis acuerdos más. Esta red de tratados ha reducido de manera importante el arancel efectivo que se paga en Colombia para importar y permite o permitirá en el corto plazo, el ingreso sin arancel o con arancel reducido de casi la totalidad bienes desde ocho de los diez más importantes socios comerciales del país.

Estos acuerdos incluyen a todos los países vecinos: con Ecuador y Perú las normas de la Comunidad Andina (CAN) permiten el comercio con cero arancel de todos los bienes desde hace más de 20 años, así como el libre comercio de todos los servicios con unas pocas excepciones. Con Brasil se cuenta desde 2005 con el Acuerdo de Complementación Económica número 59 (ACE-59), mediante el cual más del 99% de los bienes que importa y exporta Colombia no pagan aranceles o pagan impuestos reducidos. Con Venezuela se mantuvo hasta 2012 el régimen comercial de la CAN y a partir de ese año se encuentra vigente un acuerdo comercial que, si bien no es tan profundo como el andino, preserva libre de aranceles la mayoría de los bienes que cruzan la frontera. Con Panamá, por su parte, se firmó un TLC en 2013 que liberará la mayoría del comercio de bienes y servicios y que está en proceso de ratificación.

Además de los acuerdos comerciales, existe un grupo de tratados menos conocidos que consignan beneficios aduaneros para la frontera. Estos tratados se enfocan en la eliminación de aranceles y en la implementación de regímenes simplificados de importación, pero no cubren a todos los departamentos y municipios de frontera. Colombia ha firmado acuerdos en materia de comercio fronterizo con Perú (1938, actualizado en 1970 y 1981), Ecuador (1992, renegociado en 2012) y Brasil (ratificado en 2013 pero no reglamentado aún por parte del país vecino), que benefician comercialmente a los departamentos de Amazonas, Putumayo y Nariño.

Si bien los TLC que ha implementado Colombia en los últimos años han tenido como consecuencia que los acuerdos fronterizos pierdan importancia, la gran ventaja de estos últimos es que para disfrutar de los beneficios arancelarios que ellos consagran, no es necesario que los bienes importados sean originarios de los países parte del acuerdo.

La tercera fuente de regímenes aduaneros especiales que facilitan el comercio en frontera es la legislación nacional. El estatuto aduanero consagra beneficios en este aspecto para 11 municipios del Urabá en Chocó y Antioquia, así como

para Leticia en el Amazonas, Tumaco en el departamento de Nariño, y Guapi en el Cauca. Desde 2001, Inírida, capital del Guainía, y Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo en Vichada, cuentan también con franquicias arancelarias, amparadas en el régimen de la CAN, organismo que tiene un plan de trabajo para el desarrollo de las fronteras comunitarias desde 2009. Estas localidades gozan de exención de aranceles para todos o la mayoría de los productos que ingresan a la zona, sin importar su origen.

Un régimen arancelario distinto es el que se aplica a las importaciones que ingresan a la zona aduanera especial de Maicao, Manaure y Uribia en La Guajira, las cuales están sujetas al pago de un impuesto general a la importación del 4%, que se destina al departamento. Con el paso del tiempo, y en respuesta a la grave incidencia del contrabando que ingresa por La Guajira al resto del territorio nacional, este régimen se ha ido limitando de manera paulatina, por ejemplo, a través de la imposición de cupos a la importación de ciertos productos, que la población del departamento aun resiente.

A pesar del incremento de TLC firmados por Colombia, la posibilidad de importar bienes sin el pago de aranceles ha resultado históricamente muy importante para la frontera, especialmente si se tiene en cuenta que, en el acumulado de las últimas dos décadas, el principal proveedor de bienes en los 12 departamentos fronterizos continentales, con el 41% de participación, ha sido Estados Unidos, país con el que se cuenta con un TLC vigente tan solo desde mediados de 2012. En el futuro, estos regímenes especiales garantizados a través de franquicias arancelarias y tratados fronterizos bilaterales, seguirán vigentes gracias al creciente protagonismo de China como gran proveedor de bienes para estas regiones. En 2013 y 2014, este país, con el que no se vislumbra firmar un TLC en el futuro cercano, desplazó a Ecuador y a Venezuela de su tradicional segundo y tercer lugar como origen de las importaciones departamentales.

En general, los regímenes especiales en materia aduanera aplican a los bienes que se importan exclusivamente para consumo dentro de la zona beneficiada. Por ese motivo, y añadiendo elementos a la complejidad de la política pública, también existen requisitos distintos para la internación al resto de Colombia de las mercancías que han sido importadas en condiciones preferentes. Este factor es importante, por un lado, para las empresas nacionales que compiten con bienes importados que eventualmente terminan pagando menos impuestos, pero

también para los departamentos de frontera que quieren fomentar el turismo de compras a través de la oferta de productos a menores precios de los que existen en otras regiones.

Adicionalmente a los aspectos tributarios, tanto los acuerdos con Perú, Ecuador y Brasil, como las normas aduaneras, consagran medidas de facilitación de comercio que resultan tan importantes como los beneficios tributarios. Por ejemplo, el Acuerdo de Esmeraldas entre Colombia y Ecuador consagra un régimen especial para los habitantes de frontera que permite la libre circulación, sin ningún trámite, de los bienes asociados a la canasta básica transfronteriza para la subsistencia. Del mismo modo, el Acuerdo entre Colombia y Brasil, que crea un régimen aduanero especial para las ciudades de Leticia y Tabatinga, establece la posibilidad de importar al Amazonas mercancías hasta US$3.000 sin tener que efectuar ningún procedimiento distinto a la presentación de la factura, o de utilizar una declaración aduanera simplificada en caso de que se supere ese valor.

El acuerdo con Brasil consagra adicionalmente procedimientos aduaneros simplificados que en conjunto constituyen el régimen más laxo con el que cuenta región alguna en el país. Según el convenio, se permite el comercio de mercancías entre Leticia y Tabatinga sin necesidad de presentar registros, visados o autorizaciones; se establece el despacho aduanero simplificado tan solo presentando la factura; se exceptúa a los comerciantes de la presentación del certificado de origen cuando se reclamen las preferencias de un TLC, y se permite la presentación de declaraciones aduaneras y pago de tributos consolidados mensualmente, en el remoto caso en el que estos se causen.

Las demás zonas de frontera que gozan de un régimen especial tienen la posibilidad de utilizar un formato simplificado de declaración de importación, también como medida de facilitación del comercio. Sin embargo, en la práctica la diferencia entre los dos formatos es mínima: el más extenso tiene 137 casillas a diligenciar comparado con 101 del formato simplificado, pero para su diligenciamiento ambos suelen requerir de la intermediación de expertos lo que encarece las transacciones comerciales.

Como se aprecia, tanto la legislación nacional como los acuerdos fronterizos apuntan hacia una misma dirección: facilitar y reducir los costos del comercio en las zonas de frontera. Sin embargo, la dispersión de regímenes tributarios,

arancelarios y de procedimientos para importar y exportar no tiene en general una explicación técnica, sino que obedece a que han sido implementados en momentos distintos, respondiendo a coyunturas diferentes, e impulsados por grupos de presión regional con diferente capacidad de cabildeo. Otra fuente de dispersión de regímenes en materia de comercio en las fronteras es que la mayoría de acuerdos con países vecinos que contienen disposiciones en este sentido se han negociado de manera bilateral y reflejan los intereses y preocupaciones de cada parte involucrada.

Por esta razón, el Gobierno, el Congreso, y los actores de frontera deben adelantar un análisis integral de los beneficios y falencias de cada régimen especial y determinar las mejores prácticas que deberían ser generalizadas a todos los municipios de frontera, o al menos aquellos con características similares. Del mismo modo Colombia debería promover con los países vecinos una revisión conjunta de los acuerdos vigentes entre todos y discutir la posibilidad de plurilateralizar el régimen de frontera. Algunos de los elementos que deberían tenerse en cuenta en ambas iniciativas se discuten a continuación.

Una política comercial acertada es una condición necesaria para el desarrollo de las fronteras

Tal como lo demuestra la abrumadora mayoría de la evidencia empírica existente, el libre comercio es una de las políticas económicas que ofrecen un mejor balance costo-beneficio: se necesitan pocos recursos para implementarlo y tiene un gran impacto positivo en la economía, en la sociedad y en el desarrollo de los países.

Fomentar la libre movilidad de mercancías y de personas en las fronteras tiene una lógica más fuerte e intuitiva que el libre comercio en general. En primer lugar, las exenciones de impuestos en las fronteras aumentan el ingreso disponible de los habitantes que en promedio es más bajo que en el resto del país. Adicionalmente, contribuyen a reducir los costos de los insumos y materias primas para industrias fronterizas, que suelen ser más caros debido a que en varios casos

deben ingresar a estas zonas por vía aérea, por río, o por carreteras intransitables. En tercer lugar, el libre comercio reduce los incentivos para el contrabando que termina lucrando a personas y grupos inmersos en una cultura de ilegalidad y destruyendo los negocios formales. En cuarto lugar, el acceso a bienes y servicios a menores precios, bien sean colombianas o de terceros países, le permite a estas localidades que en buena parte viven del comercio, competir con las condiciones que ofrecen ciudades vecinas. Finalmente, cuando la política comercial de fronteras es concertada con los países colindantes, la línea imaginaria que divide a la población de uno y otro lado de la frontera se elimina y la localidad limítrofe deja ser un paraje aislado para convertirse en un punto intermedio más, con acceso a un mercado ampliado que puede impulsar el desarrollo de más negocios.

En general, la implementación de políticas contrarias a la libre movilidad de los bienes, los servicios, los capitales y las personas en los países suelen no estar basadas en consideraciones técnicas sino políticas, con elevados costos para el bienestar general. Por fortuna, la realidad geográfica, económica y social de las fronteras hace que en estas regiones la población, las empresas y las autoridades sean más proclives a abogar por políticas más liberales que en el resto del país. Este ambiente político ha hecho factible que los regímenes especiales fronterizos, así sean dispersos y con matices difíciles de explicar, apunten todos a la liberalización y facilitación del comercio y a la integración económica con los países vecinos y el resto del mundo.

A pesar de lo anterior subsisten diferencias de opinión y el gran reto para formular una política de fronteras más estandarizada es poner de acuerdo a actores con intereses y perspectivas diferentes. Por ejemplo, en el Gobierno coexisten entidades encargadas de facilitar el comercio con otras que tienen la tarea de controlarlo y preservar o incrementar el recaudo tributario. En el sector privado hay empresas con intereses en preservar mercados en los departamentos de frontera y negocios locales construidos en torno a los regímenes especiales de comercio. Adicionalmente, los actores relevantes de las diferentes regiones fronterizas, a pesar de la coincidencia de intereses, no suelen actuar de forma coordinada, sino que cada uno pretende sacar el mayor provecho de su interacción individual con las autoridades en la capital.

Por otro lado, hay regiones de Colombia, con difícil conectividad con el resto del país, que colindan con localidades al otro lado de la frontera, mejor vinculadas al resto del territorio del país vecino, y que en consecuencia originan vi-

siones distintas entre los gobiernos involucrados en una eventual negociación internacional. Esto se suma a ideologías y coyunturas políticas y económicas particulares en cada país, que en ocasiones no fomentan la coordinación o la cooperación en materia de política fronteriza.

Las principales preocupaciones de las autoridades colombianas y de los países vecinos al momento de establecer condiciones comerciales más favorables para zonas de frontera se relacionan con las complejidades que presentan en materia de control que los hacen propicios para facilitar fenómenos como el contrabando. Además, la exención de impuestos de IVA y aranceles para regiones fronterizas implica un menor recaudo fiscal que debe ser considerado al momento de exentar a las zonas de frontera. Finalmente, varios municipios limítrofes son a su vez centros de consumo importantes y mercados atractivos para las empresas nacionales que pueden verse sujetas a una competencia desigual en virtud de un régimen especial de importaciones.

Así por ejemplo, es de conocimiento público que las cifras oficiales de importación para consumo local de licor, cigarrillos, electrodomésticos y otros bienes con alta incidencia de contrabando en algunos municipios de La Guajira, antes de ser limitadas, solían exceder por mucho el potencial de consumo de sus habitantes. Asimismo, en el departamento de Nariño, las disposiciones especiales del Convenio de Esmeraldas han originado un negocio denominado "hormigueo", que consiste en que personas de la zona, usualmente vinculadas a redes organizadas, hacen múltiples viajes al otro lado de la frontera para adquirir pequeñas cantidades de productos de la canasta básica que luego consolidan en Colombia y envían al resto del territorio nacional de contrabando.

La conectividad de la zona de frontera con el resto del territorio nacional parece ser un factor determinante en la incidencia del contrabando. Mientras que controlar el ingreso ilegal de mercancías desde La Guajira al resto del territorio nacional es difícil debido a la multiplicidad de rutas de comunicación con otras regiones, introducir bienes de contrabando desde el Amazonas, que solo tiene comunicación eficiente por vía aérea con los grandes centros de consumo en Colombia, es mucho más difícil y los costos no lo hacen rentable. Esta diferenciación debe hacerse incluso a nivel municipal. Así por ejemplo, en el Putumayo coexisten municipios con relativa buena conectividad con el resto del país, como los que colindan con el Ecuador, con otros que solo están integrados por vía fluvial o aérea, principalmente en la frontera con el Perú.

Esta realidad hace que sea difícil establecer un solo régimen comercial especial para las fronteras. Probablemente la mejor solución sería establecer dos regímenes distintos dependiendo, de qué tan interconectados están los municipios de frontera con el resto del territorio nacional y especialmente con los grandes centros de consumo del país.

Para todos los municipios no interconectados con el resto del país, no debería cobrarse ni IVA ni arancel a bienes importados, sin importar su procedencia o cantidad. Sin embargo, para no generar competencia en condiciones desiguales y permitirle a los habitantes comerciar con los países colindantes, los productos nacionales que se vendan en esos municipios deberían estar igualmente exentos de IVA. Como se describió, hoy en día existen regímenes tributarios y aduaneros especiales para algunos municipios fronterizos pero no para todos y es difícil encontrar una razón por la cual, por ejemplo, municipios como Puerto Leguízamo en el Putumayo o Taraira en el Vaupés, sin buena conectividad con el resto del país, no gozan de un beneficio similar.

En materia de facilitación del comercio los municipios no conectados con el resto de Colombia deberían tener un régimen similar al establecido en el Acuerdo entre Colombia y Brasil para las localidades de Leticia y Tabatinga. Para importar mercancías debería bastar con la presentación de la factura y el diligenciamiento de una declaración de importación más sencilla que la que existe hoy, accesible a cualquier ciudadano. El ICA y el Invima, entidades a cargo de la vigilancia sanitaria y fitosanitaria en el país, deberían también revisar sus procedimientos y simplificar al máximo los requisitos para el ingreso de mercancías bajo su control, teniendo en cuenta la insularidad de estas zonas que a su vez minimiza el riesgo para la salud humana, animal y vegetal. En este sentido, sería importante aprender de experiencias de países como Ecuador que ya han implementado regímenes similares con importantes beneficios para los habitantes de frontera.

Para estos municipios debería además constituirse una canasta básica como la que se consagra hoy en día en el Convenio de Esmeraldas y que permite la introducción de mercancías a la zona de integración fronteriza sin ningún trámite, cuando estas no superan un monto, una frecuencia y unos volúmenes razonables, y sean destinadas al consumo propio. Estos regímenes deberían también crear una "canasta comercial" para abastecer el pequeño comercio

de los municipios de frontera con productos adquiridos en el país vecino o en terceros países, sin necesidad de tramitar una importación.

La introducción de bienes, desde las zonas de frontera aisladas al resto del territorio nacional, debe ser igualmente simplificada y exenta de tributos, desde luego cuando se realice en montos, cantidades y frecuencias razonables. Una facilidad de este tipo puede ayudar a consolidar estos municipios como centros de comercio, y contribuir a fortalecer otras actividades como el turismo, que se identifica como de gran potencial en algunas zonas limítrofes.

Para municipios con una mejor conectividad con el resto del país, que en general coinciden con regiones de un mayor desarrollo relativo como Norte de Santander, Cesar, Nariño, La Guajira, Arauca y el Urabá, en las que hay mayor riesgo de que se originen flujos de contrabando, el régimen especial fronterizo debería ser algo más restrictivo, pero igualmente preferencial y estandarizado. Debería establecerse una canasta básica para consumo propio y para pequeño comercio, con límites razonables asociados al ingreso de los habitantes, y mecanismos avanzados pero automáticos de monitoreo de los flujos de comercio y de las personan que aprovechan el régimen.

Tanto el régimen de importación como las exenciones de IVA y arancel podrían estar acotados, por ejemplo, a cierto tipo de productos. De todos modos, tal como ocurre con las zonas francas, la internación de mercancías al resto del territorio aduanero nacional desde estas fronteras mejor interconectadas no debe ser permitido si no se cumple con los requisitos y se pagan los impuestos normales de importación. El mercado ampliado del que pueden disfrutar los comerciantes de estas regiones debe ser solamente el país vecino y tal vez las demás zonas de frontera aledañas.

En todo caso, la discusión sobre el régimen adecuado para estas zonas debe ser más profundo y tener en cuenta la evidencia del funcionamiento de las preferencias vigentes hoy en día. Si bien no se debe perder de vista el objetivo de facilitar la actividad económica en las fronteras con normas adecuadas para su condición particular, las autoridades de control deben tener un rol más protagónico en esta discusión que en la que debe darse sobre los municipios menos conectados.

Una vez implementados estos regímenes especiales de una manera razonable, no discriminatoria entre regiones, y facilitando al máximo la vida de los ciu-

dadanos, el Estado tendrá mayor legitimidad para combatir la ilegalidad. Esa legitimidad debe fortalecerse con la revisión de medidas que afectan dramáticamente a las fronteras, como por ejemplo las restricciones a la importación de arroz y otros productos agrícolas de primera necesidad, que tienen como respuesta lógica el aumento del comercio informal en la periferia. El mensaje del Estado debe ser inequívoco y coherente: las normas atenderán las necesidades económicas y las condiciones particulares de la frontera, pero el contrabando no será tolerado. La expedición de la Ley Anticontrabando (1762 del 2015) es un gran avance en esta dirección y el reto será fortalecer a las instituciones a cargo de su aplicación.

La coordinación con los países vecinos en materia de política comercial de fronteras es un componente transversal fundamental. Si bien resultaría una tarea compleja en la coyuntura actual, Colombia debería propender por la armonización y multilateralización de los acuerdos fronterizos vigentes, para establecer un solo régimen con Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela. Este marco regulatorio debería contemplar disposiciones profundas en materia de intercambio de bienes pero también de servicios en la zona de frontera. El objetivo sería, por un lado, simplificar las reglas de juego para los empresarios locales y, por otro, la creación de un mercado ampliado para las exportaciones de frontera, más fácil de aprovechar que el que existe hoy en día. Es de destacar que en el II Gabinete Binacional entre Colombia y Perú, celebrado en octubre de 2015, los Presidentes de ambos países acordaron explorar la negociación de un nuevo acuerdo de facilitación del comercio para la frontera conjunta, que podría fijar el estándar que se intentaría extender a los demás países.

Además del marco regulatorio aplicable, la coordinación con los países fronterizos debe contemplar la definición clara de las Zonas de Integración Fronterizas (ZIF), un concepto acuñado por la CAN que se refiere al alcance geográfico de las regiones beneficiarias de cada régimen. Del mismo modo debe incluirse en la discusión políticas blandas que mejoren la atención al ciudadano y motiven el uso del régimen especial, tales como la creación de Centros Binacionales de Integración Fronteriza (CEBAF) y actividades de promoción comercial, de inversión y turismo conjuntas, políticas que actualmente se discuten con Venezuela y Ecuador.

Una vez implementadas las medidas de facilitación de acceso a bienes de consumo, bienes de capital y materias primas para la frontera, habiendo reducido

además los incentivos para el contrabando, y luego de ampliar los mercados disponibles a través de acuerdos más profundos con los países vecinos, se deben explorar políticas para que en las regiones de frontera se reduzca la informalidad y aumente la competitividad. En este contexto debe evaluarse el impacto y las razones por las cuales los regímenes tributarios especiales tales como los contenidos en las ZEEE y las Zonas Francas Especiales no han logrado aumentar la inversión y las exportaciones de la frontera y revisar la necesidad de extenderlos, modificarlos o eliminarlos. En este esfuerzo es fundamental fortalecer la agenda de trabajo con las autoridades locales que suelen tener gran incidencia en las condiciones de competitividad de estas regiones.

La coyuntura interna es propicia para que las políticas que surjan de este debate acerca de los regímenes económicos y comerciales especiales para las fronteras se implementen en el corto plazo. Actualmente se encuentra en la última etapa de discusión un proyecto de reforma al Estatuto Aduanero, liderado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En esa iniciativa, el Gobierno Nacional ha buscado simplificar el régimen de comercio en Colombia y es una oportunidad para ajustar y unificar las normas aduaneras en materia de fronteras. Igualmente, la última reforma tributaria (Ley 1739 de 2014) creó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, con el objetivo de proponer una reforma impositiva estructural para el país, que se presentaría a consideración del Congreso en 2016. Es necesario que la Comisión analice los regímenes especiales de frontera y que se aproveche la reforma tributaria para organizar, perfeccionar o rediseñar los incentivos vigentes para promover el desarrollo en las regiones de la periferia nacional. Por su parte, los actores locales deberían trabajar juntos y participar activamente de estos debates que serán determinantes para el futuro de los departamentos y municipios fronterizos.

Este artículo hizo referencia solamente al aspecto comercial de la política de fronteras que no es condición suficiente pero sí necesaria para lograr un mayor desarrollo integral de la zona de frontera. La lucha contra la informalidad y la ilegalidad, la provisión de bienes públicos de alta calidad en infraestructura, conectividad, salud y educación públicas, ojalá de manera conjunta con los Estados colindantes, hacen parte de esa estrategia, que en Colombia es coordinada con tino por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación.

El principio detrás de los regímenes especiales de frontera debe ser el reconocimiento de que las restricciones a las libertades de comercio y movilidad de la personas entre los países son extrañas a la realidad de regiones que en su día a día suelen estar más integradas con el país vecino que con el territorio de su propio país. La política comercial para la frontera debe buscar eliminar las distorsiones que causa la convivencia cercana de regulaciones económicas distintas y facilitar al máximo el aprovechamiento de la geografía que, en ausencia de líneas divisorias, es más una potencialidad que un lastre. Los regímenes especiales deben estar armonizados, obedecer a consideraciones técnicas, y, en lo posible, deben ser concertados y regulados conjuntamente con los países vecinos. Igualmente deben ser acompañados de políticas blandas de promoción de la actividad productiva y exportadora que motiven el aprovechamiento de las condiciones especiales. Las importantes reformas económicas que el país prepara se constituyen en una gran oportunidad para las fronteras, que no se debe dejar pasar.

8. Infraestructura, fronteras y posconflicto

Cámara Colombiana de Infraestructura

Hipótesis: *Colombia ha emprendido una batalla contra gigantescos obstáculos, naturales y sociales, para ponerse al día en la infraestructura necesaria para el comercio con sus vecinos, el máximo control sobre el movimiento en las fronteras y la llegada de la institucionalidad a las regiones más apartadas que plantea el nuevo escenario de posconflicto.*

Diagnóstico histórico

La enorme transformación que implica la llegada de la gran infraestructura del siglo XXI a las zonas de frontera, es un asunto que estaba pendientehace más de 50 años, cuando, durante el gobierno del ingeniero militar Gustavo Rojas Pinilla, se hicieron los más importantes esfuerzos por conectar al país con sus vecinos, terminando las primeras vías troncales que han servido para comunicar al país de sur a norte.

En los años 50 fueron múltiples los factores que incidieron en el cambio de la dinámica vial en Colombia. Dentro de los factores externos sobresale el período de posguerra, que llega al país con el aumento del número de vehículos causado por la recuperación de la economía mundial. Este incremento del parque automotor demandaba un mayor mantenimiento de la red vial existente así como un aumento en el número de carreteras alternas. Dentro de las causas

internas se destacó la necesidad de una mayor movilización hacia los centros de oferta de los bienes ya que la distribución vial hasta ese momento se fundamentó en el servicio a los centros de demanda. (Pérez, G. 2005, pp. 9 y10).

Este inusitado impulso llevó a que hasta finales de los 50 se construyeran y mejoraran 4.600 kilómetros de vías. Sin embargo, al pasar de los años, los esfuerzos de los gobiernos subsiguientes se concentraron en diferentes asuntos y las vías de la era Rojas resultaron insuficientes para interconectar un territorio cuya economía crecía en contravía con su intrincada geografía de montañas y selvas, que son un obstáculo difícil y costoso a la hora del desarrollo vial.

Aunque en las décadas siguientes la construcción de vías continuó teniendo relativa importancia, sobre todo en los proyectos de integración regional y caminos vecinales, cuyos kilómetros construidos se duplicaron entre 1960 y 1974, el nivel de desarrollo vial del país siempre ha estado rezagado frente al de otros países de Suramérica con geografías similares como Chile, Ecuador o Perú.

Ya en la década de los 90, el esquema de construcción de carreteras por concesión, que se asumió para enfrentar los problemas y retrasos que había generado la modalidad de construcción por Contratos de Obras Públicas, permitió la aparición de las primeras autopistas y dobles calzadas en vías como la Troncal del Magdalena.

Estos problemas, sumados a las enormes deficiencias de la infraestructura vial nacional y a la escasez de recursos públicos para subsanarlas, hicieron de las concesiones viales una alternativa que merecía ser considerada. Las concesiones no sólo podían atraer recursos adicionales al sector, sino también modificar la estructura de incentivos asociada con los contratos de obra pública, que induce retrasos y sobrecostos de construcción. También pueden garantizar una fuente estable de recursos para el mantenimiento de las carreteras. (Yaker,I. & Rodríguez, C. 2000, pp. 21 – 22)

Desde entonces y bajo ese esquema, el país ha venido desarrollando su red vial de manera más efectiva, pero con el rezago que han dejado años de desidia gubernamental, corrupción administrativa y situaciones de conflicto que ponen en riesgo constante el devenir de las obras. Según un estudio de Fedesarrollo, para el año 2012 Colombia estaba un 30% por debajo del nivel de desarrollo

vial en que debería estar y para reducir ese atraso la inversión en transporte no urbano, desde ese momento al año 2020, debía ser de $20 billones anuales, que corresponden a un 3,1% del PIB.

Sin embargo, el enfoque que ha asumido el gobierno actual, de enfilar sus esfuerzos para superar el retraso en infraestructura vial parece estar dando resultado, pues según cifras del Departamento Nacional de Planeación, la inversión en infraestructura ha pasado entre los años 2014 a 2015 de uno a tres puntos porcentuales del PIB, es decir que en estos dos años se han invertido aproximadamente 47 billones de pesos, solo en desarrollo de vías primaras para compensar el rezago.

Se trata de un esfuerzo que, según afirman importantes funcionarios relacionados con esta labor, como el director de la Agencia Nacional de Infraestructura y el director del Instituto Nacional de Vías, “No se realizaban en el país desde la década de los 50 y va a permitir que en 2035, Colombia alcance niveles de desarrollo vial superiores a los de México o Chile, que son los más avanzados de América Latina en esa materia”.

¿Cómo están las fronteras?

El mejoramiento de la infraestructura en fronteras es un asunto que responde a diversas necesidades y que actualmente se viene abordando desde la política interna y exterior. Los intereses comerciales que tiene Colombia con sus vecinos están articulados con factores regionales que impulsan entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo y que buscan mejorar la competitividad del subcontinente suramericano en un frente común, que le permita ser un jugador más relevante en el mercado internacional. Por eso, actualmente se llevan a cabo importantes proyectos binacionales que pretenden aumentar la entrada y salida de productos entre los países vecinos y reducir el tiempo necesario para llevarlos a puertos y aeropuertos que los conduzcan hacia otras latitudes.

Estas intervenciones también responden a otras necesidades como la seguridad de los dos países y la integración de las comunidades residentes en estos

puntos de las geografías, que enfrentan condiciones de vida diferentes a las de los habitantes del resto del territorio nacional y cuya armonía y seguridad se pueden ver seriamente afectadas por problemas entre los gobiernos, como ocurrió recientemente entre Colombia y Venezuela. Esta política pública se desarrolla de manera integral el en documento CONPES de Fronteras 3805 promulgado en mayo de 2014.

Para avanzar en el desarrollo fronterizo ha sido necesario, no solo mejorar las redes viales de ambos países, sino asumir nuevas estrategias de control fronterizo que permitirán una mejor y más ágil interacción entre las diferentes instituciones de cada país, encargadas de supervisar las personas y mercancías.

Las conexiones fronterizas terrestres de Colombia con Venezuela por el oriente y con Ecuador por el suroccidente, están siendo intervenidas por proyectos de lado y lado, para optimizar el comercio, la migración y la integración entre las poblaciones fronterizas de ambos países. Estos proyectos avanzan a pesar de las diferencias que se han presentado últimamente entre los Gobiernos.

Dentro de los planes de la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, hay al menos seis grandes obras entre dobles calzadas, autopistas y puentes, que permitirán mejorar la conexión entre los países ya las que nos referiremos en detalle más adelante. Por su parte el INVIAS, desarrolla obras de mediano tamaño que servirán para conectar esas fronteras con las grandes vías troncales y diagonales que recorren el país. Este esfuerzo es solo una parte del gran propósito que se ha concertado entre las entidades estatales y civiles relacionadas con la infraestructura de transporte en el país en el Plan Maestro de Transporte Intermodal,que se está diseñando con el objetivo de poner en blanco y negro las necesidades y posibilidades en cuestión de infraestructura para el transporte, e ir priorizando las obras para que al cabo de 20 años, es decir, en 2035, Colombia por fin logre superar su rezago y ponerse entre los más desarrollados.

Esfuerzos nacionales y binacionales

Seis corredores que permitan recorrer el país de sur a norte y de oriente a occidente se desarrollan actualmente en el país, dentro de los proyectos de primera a cuarta generación.

Por el sur

Comenzando en el principal paso fronterizo entre Ecuador y Colombia, ubicado entre los municipios de Ipiales, Colombia, y Tulcán, Ecuador, está la Troncal de Occidente, que parte desde el puente internacional de Rumichaca y recorre el país, conectándose con otros corredores viales que permiten llegar hasta los puertos de Buenaventura, Cartagena y Barranquilla.

Allí el INVIAS, en asocio con las entidades del Gobierno Ecuatoriano encargadas del tema vial, construyeron un nuevo puente internacional, financiado por los dos países, que fue entregado el 25 de noviembre de 2013. Adicionalmente se reforzó el puente antiguo para complementar y hacer más fluido el tránsito de vehículos particulares, de carga y pasajeros. También, en predios de Ipiales se construyen las instalaciones del nuevo Centro Binacional de Atención Fronteriza CEBAF, también financiado en partes iguales por los dos gobiernos, y que permitirá una mejor y más rápida revisión por parte de las autoridades aduaneras y migratorias de los dos países, encargadas de controlar el paso fronterizo de personas y mercancías. Ya sobre la vía, la ANI desarrolla la ampliación a ***doble calzada en el tramo Rumichaca-Pasto***, para dar continuidad al tamaño de la carretera Panamericana que viene del Ecuador. También el tramo Pasto - Mojarras, que se encuentra incluido en la cuarta generación de los proyectos de la tercera ola, se viene desarrollando en la fase de Estructuración. Adicionalmente INVIAS desarrollará una doble calzada con tres carriles por la variante de Rumichaca -Ipiales, que se encuentra en estudios. Estos desarrollos garantizarán una mayor seguridad y comodidad para los usuarios, así comomenores costos de operación en la vía Panamericana, y los puertos de comercio exterior.

La frontera con el Ecuador continúa hacia el oriente sobre el margen del río San Miguel, a la altura del departamento de Putumayo. Allí está el puente internacional de San Miguel, en jurisdicción del municipio del mismo nombre. Durante años, la vía pavimentada proveniente del Ecuador desembocaba en una trocha sin pavimento, de un solo carril y de difícil tránsito por sus ondulaciones y resaltos. En sus 111 kilómetros de extensión hasta alcanzar la vía pavimentada conocida como el ***Corredor del Sur, en el municipio de Santa Ana***, tenía dos estrechos puentes sobre los ríos Putumayo y Guamués, que solo podía atravesar un vehículo a la vez. Allí se está desarrollando la obra más ambiciosa de

infraestructura en fronteras que se ha emprendido en los últimos cinco años. Este tramo de vía ha sido reemplazado por una autopista en concreto rígido, que permite el tránsito de vehículos simultáneamente en ambos sentidos a velocidades de 80 kilómetros por hora. Los dos puentes sobre los ríos Putumayo y Guamués, se remplazaron por otros modernos y ya han sido entregados y puestos al servicio 78 de los 111 kilómetros asignados. En el lado ecuatoriano funciona un CEBAF en el que a partir de 2013, operan de manera conjunta las entidades aduaneras y autoridades de los dos países en el control de mercancías y migrantes.

Llegando a Santa Ana comienza la vía ***Troncal de Oriente***. Allí la ANI desarrolla la doble calzada en el tramo Santa Ana- Mocoa- Neiva, que se encuentra en la etapa de pre construcción y según esta entidad, "se constituirá en un corredor fundamental de movilización de pasajeros y carga desde Ecuador y el sur de Colombia hacia los centros comerciales del centro del país y la Costa Caribe, con lo que se mejorará la competitividad y el desarrollo de los departamentos de Huila, Cauca y Putumayo".

El tercer punto a intervenir, por parte del INVIAS en la frontera colombo ecuatoriana, está sobre el río Mataje y se conoce como ***Mataje - La Espriella.*** Esta importante conexión sería la manera más fácil de transportar mercancías desde Ecuador y el resto de Suramérica hasta el puerto de Tumaco, sobre el Pacífico colombiano, uniendo a Ecuador con la vía llamada Pedregal - Tumaco. Este pequeño pero importante tramo se encuentra en estudios y será una realidad en los próximos cinco años.

Frontera oriental

La frontera más larga e intrincada de Colombia es la que tiene con Venezuela, que incluye 2.219 kilómetros, recorre tres departamentos y cuenta con seis pasos fronterizos con puentes internacionales. Allí la ANI construyó, junto con el gobierno venezolano, el nuevo puente internacional de Tienditas, cuya capacidad supera ampliamente a su vecino puente Simón Bolívar, que une a las ciudades de Cúcuta en Colombia y Ureña en Venezuela y por donde se espera recibir y controlar la mayoría del tránsito fronterizo de carga y pasajeros.

La obra fue financiada por los dos gobiernos en partes iguales, los diseños los hizo Colombia y los materiales se adquirieron en ambos países de acuerdo con los mejores precios en cada uno. Allí también se construyó el Centro Nacional de Atención Fronteriza (CENAF) de Colombia, que concentrará la actividad de las diferentes autoridades y contará con tecnología de punta para la gestión aduanera y migratoria. Allí el INVIAS trabaja en la construcción de la vía de acceso y salida entre la edificación, el puente Tienditas y la Vía Cúcuta Pamplona.

Hacia el interior del país, la ANI está desarrollando la doble calzada en los tramos Cúcuta-Pamplona y Pamplona-Bucaramanga, que están en fase de estructuración y estarán listos en cinco años aproximadamente.

Sobre el paso fronterizo más nórdico entre Colombia y Venezuela, conocido como el puente internacional de Paraguachón, también se lleva a cabo el desarrollo de la doble calzada Santa Marta-Riohacha-Paraguachón, que permitirá disminuir el tiempo de recorrido y aumentar la capacidad para el transporte de mercancías entre los puertos de Barranquilla, Santa Marta y la frontera con Venezuela. Esta vía también conecta esta frontera con el interior del país.

Finalmente, en la frontera de Colombia insular, que es el archipiélago de San Andrés y Providencia, el Gobierno Nacional desarrolla un proceso de dragado en los puertos para permitir el arribo de barcos categoría panamax, que permitirá aumentar el volumen de mercancía y pasajeros en los puertos comerciales y turísticos, así como la adecuada navegabilidad de las embarcaciones utilizadas para la defensa del territorio nacional.

Los desafíos del posconflicto

Los desafíos que afronta Colombia en el siglo XXI son diferentes y más complejos que los del resto de América Latina. El conflicto armado más viejo del continente y sus batallas, han influido seriamente en el atraso vial y de la infraestructura necesaria para que la presencia institucional pueda garantizarse en todo el país, pues el aislamiento de territorios es una de las estrategias fun-

damentales en la guerra de guerrillas en la que se ha basado esta confrontación y de la posterior expansión del paramilitarismo, que derivó en presencia de grupos armados ilegales conocidos como Bandas Criminales, que, aliadas con el fenómeno delincuencial del narcotráfico, han aprovechado esta falta de conectividad para organizar sus mercados negros de drogas y todo tipo de contrabandos, sobre todo en las zonas de fronteras.

Frente a este panorama, el principal de los retos que plantea un proceso de paz cada vez más cercano y la subsiguiente época de posconflicto comienzan por garantizar la llegada del Estado y sus instituciones a esas zonas del país aisladas por la guerra. Para ello el desarrollo de infraestructura es la pieza fundamental, pues estas grandes obras no solo jalonan el empleo y la dinámica económica, que serán fundamentales para ofrecer oportunidades de subsistencia y reinserción social a los miles de combatientes desmovilizados en sus propias regiones, sino también para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, la mayoría campesinos, indígenas y afrodescendientes que, por falta de vías para sacar sus productos agrícolas a los mercados y por las presiones de las ya mencionadas guerrillas o Bandas Criminales, han tenido que cambiar sus cultivos de pan coger por cultivos de coca.

Y es precisamente en estas zonas de frontera como Putumayo, San Vicente del Caguán, La Uribe, Arauca, el Catatumbo y el Urabá, donde los proyectos viales que terminarían de interconectar a Colombia encuentran obstáculos hasta ahora insalvables, pero que deberían ser los primeros en desarrollarse una vez el país ingrese en la era de posconflicto.

Uno de los proyectos más ambiciosos que avizoran los expertos es el de la Transversal de la Selva, una vía que ya se ha construido en varios tramos y que uniría a Ecuador, Colombia y Venezuela sin que sea necesario, como hasta ahora, subirlas cordilleras colombianas. El recorrido comienza en el paso fronterizo de San Miguel, Putumayo, va hasta Mocoa, San José de Fragua y debe atravesar la región de San Vicente del Caguán para llegar hasta San José del Guaviare, de ahí a Granada, Meta, y hasta la frontera con Venezuela a la altura de la ciudad de Arauca. “Una vez se consolide el posconflicto, podría desarrollarse el tramo entre San Vicente del Caguán y San José del Guaviare, generando durante la construcción cientos de empleos. Posteriormente la vía se convertiría en paso obligado de miles de turistas y operadores de carga

que dinamizarían como jamás se pensó, la economía de toda esta región del oriente nacional, solucionando los problemas de empleo, comercialización de productos regionales y presencia del Estado", asegura Luís Fernando Andrade, director de la ANI.

En otras regiones de frontera caliente, como el Catatumbo, Norte de Santander y Saravena, Arauca, que han sido santuario de la guerrilla del ELN y otras decenas de grupos al margen de la Ley que controlan el contrabando fronterizo, el proyecto de la vía que uniría los dos departamentos en el tramo La Lejía-Saravena, no solo permitirá a los colombianos tener un paso propio, que dinamice su economía, sino que podrá ofrecer miles de empleos durante su construcción a los desmovilizados de esa región. Además permitiría obviar la ruta que actualmente se recorre, pasando por Venezuela, en momentos en que existan divergencias entre los gobiernos que lleven al cierre de fronteras.

Otros proyectos de vías secundarias en el Urabá antioqueño y chocoano, que permitan el transporte de la carga proveniente del centro y oriente del país hacia el río Atrato y de allí hasta los puertos sobre el golfo de Urabá, con destino a Centroamérica, ayudarían a dinamizar la economía y la institucionalidad necesarias para consolidar el posconflicto en estas zonas.

En conclusión, el desarrollo de la infraestructura en estas regiones de frontera, que coinciden con el mapa del conflicto armado colombiano, deberá ser uno de los principales motores que impulse la etapa de posconflicto por el camino deseado, pues será por esas vías, que el Gobierno ha bautizado de la Prosperidad, que la institucionalidad llegará para quedarse.

Vencer este desafío le abre paso a la consecución del segundo gran reto que tendría la Colombia del posconflicto: fortalecer la exportación de sus productos hacia los mercados internacionales en un momento en que el espejismo de ser un país cuya economía depende del petróleo se derrumba y la diversificación de la producción, necesaria para aprovechar al máximo los tratados de comercio firmados con diferentes países del mundo, se hace obligatoria frente a las grandes necesidades económicas que conlleva esta nueva situación.

"El Estado debe tomar medidas urgentes para mejorar la calidad educativa, redistribuir las cargas en cuestión de impuestos, revisar los costos de transporte y meterle el acelerador al desarrollo de infraestructura. Esto debe ser

una combinación de voluntades. Si el empresario es eficiente pero el país está rezagado no logramos nada, pero pasa igual si el país se pone al día y los empresarios no han resuelto sus carencias", asegura Rosario Córdoba, presidenta del Consejo Privado de Competitividad.

El tercero de los desafíos que avizoran los expertos está en una minuciosa reorganización presupuestal que permita al Gobierno garantizar la financiación de los proyectos de infraestructura contemplados dentro del Plan Maestro de Transporte Intermodal, cuyo objetivo es que en los próximos 20 años Colombia supere el enorme retraso que presenta en infraestructura de vías terrestres, aéreas, marítimas y fluviales y que todas estas se articulen para permitirle la expansión comercial, turística y productiva de la que un país con sus riquezas naturales, su pujanza empresarial y sus características geográficas es capaz.

Las nuevas políticas

Frente al nuevo escenario que se presentará una vez resuelta la situación de conflicto permanente en que ha navegado el país durante los últimos 60 años, y para garantizar que los esfuerzos para poner al día el desarrollo económico y social no sean en vano, será necesaria una política pública transversal, en la que las diferentes instituciones que representan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, se integren de manera asertiva para reconquistar aquellas regiones en las que la ausencia del Estado era reemplazada de cierta forma por la ley que imponían los grupos armados y en las que ese vacío de poder podrá generar nuevas pugnas entre los residuos de estos grupos ilegales para asumir el control si el Estado no hace pronta presencia. En este punto el desarrollo de infraestructura debe ser, como ya lo mencionamos antes, la punta de lanza para romper el aislamiento.

Si bien será necesario aumentar el presupuesto nacional para cubrir los costos de esta nueva política, será preciso que los gobiernos del posconflicto, en asocio con el sector empresarial, encuentren nuevas formas de hacerlo sin contar en principio con el presupuesto destinado a defensa, pues las Fuerzas Militares

deberán llegar junto con las obras de infraestructura para enfrentar el accionar de las Bandas Criminales que surgieron como residuo de la desmovilización paramilitar y que seguramente absorberán a muchos de los guerrilleros que no participen en el proceso de paz.

El fortalecimiento de las relaciones exteriores por medio de una política pública clara y concertada en cuanto a las relaciones con los países vecinos y el control de lo que ocurre a diario en los pasos fronterizos, deberá acompañar los esfuerzos nacionales y binacionales que allí se están haciendo en infraestructura y tecnología, para permitir un mejor flujo de la producción nacional hacia los mercados internacionales.

Pero más allá de lo que ocurra en uno u otro Gobierno, el escenario de posconflicto deberá abrirle paso a un conjunto de políticas de Estado que permitan pensar a mediano y largo plazo en términos sociales, de infraestructura y de comercio para lograr que las metas propuestas puedan alcanzarse y el país no se vuelva a sumir en un estado de letargo como el que intentamos superar.

Referencias

Cárdenas, M, Escobar, A & Gutiérrez, C. (1995). *La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia 1950-1994*. Revista Ensayos de Política Económica núm. 28, diciembre de 1995, pp. 139-187.

Departamento Nacional de Planeación (2014). *Documento CONPES Prosperidad para las fronteras en Colombia.* Bogotá, Colombia: Editorial Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación (2008). *Documento CONPES Política Nacional Logística.* Bogotá, Colombia: Editorial Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación (2005), I*nversión privada en Infraestructura 1993-2003*.Bogotá, Colombia: Editorial Imprenta Nacional.

Ospina, G. (2004). *Colombia: Desarrollo Económico Reciente en Infraestructura: Balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura*. Bogotá, Colombia: Editorial Banco Mundial.

Pérez, G. (2005). *La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia.* Bogotá, Colombia. Editorial Banco de la República.

Yaker, I. & Rodríguez, C. (2000). *El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa.* Bogotá, Colombia: Editorial CEPAL.

8. Los desafíos de seguridad en la frontera

Gral. (RA) Jairo Delgado,
Investigador principal del Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

1. Diagnóstico

Una perspectiva desde los hechos de tensión en la frontera permite analizar las características especiales de comportamiento económico, social y de seguridad que delimitan y configuran un territorio binacional asimétrico, en el cual prevalece la tradición fronteriza de convivencia sobre la regulación estatal que generalmente ha sido reactiva, precaria o ausente.

La asimetría en seguridad empieza por las diferentes concepciones que cada país tiene de su defensa y protección. Para el caso de las fronteras, la seguridad se reduce principalmente a generar formas de control de la delincuencia transfronteriza que aprovecha estos espacios para convertirlos en corredores de actividad ilícita. “En relación con la funcionalidad de las fronteras, por la naturaleza de las actividades económicas criminales, las organizaciones armadas ilegales y los grupos criminales procuran utilizar las áreas de frontera porque ello representa todo tipo de positivos estratégicos” (Palma, 2008).

1.a. Las tensiones fronterizas

Tres hechos reflejan, entre otros, la manera en que los límites territoriales se pueden alterar dramáticamente, modificando las condiciones de vida de la población transfronteriza y generando divergencias entre los países que son afectados.

1.a.i La Operación Fénix

El accionar de una organización armada ilegal como las FARC[1], no solo se circunscribió al conflicto armado interno en Colombia, también impactó la frontera por la manera en que los insurgentes la convirtieron en un espacio de retaguardia estratégica, de seguridad y de abastecimiento logístico.

La extensión de estos territorios, su particularidad geográfica y la escasez de gobernabilidad, produjeron las condiciones ideales para desarrollar un verdadero modelo de guerra de guerrillas. "(…) No siempre la lucha guerrillera se va a desarrollar en el terreno más favorable a la aplicación de sus tácticas; pero en el caso que esto ocurra, es decir, en que el grupo guerrillero esté asentado sobre zonas de difícil acceso, ya porque el monte sea intrincado, haya montañas abruptas, desiertos intransitables, o ciénagas, la táctica general tendrá que ser siempre la misma y basarse en los postulados fundamentales de la guerra de guerrillas" (Che Guevara, 2006, pp- 33-34).

Las FARC encontraron ese "terreno favorable" en Angostura (Ecuador), en donde lograron construir una base estratégica campamentaria aproximadamente a 1,8 kilómetros de distancia de la frontera dentro del territorio ecuatoriano. Esta base les garantizaba mantener las capacidades insurgentes intactas para planificar y desplegar acciones político-armadas que beneficiaran sus intereses de toma violenta del poder político en Colombia.

El 1 de marzo de 2008 el gobierno colombiano decide efectuar una operación militar-policial (Operación Fénix) para desmantelar ese campamento subver-

1- Grupo guerrillero creado en 1964, se autodenominó Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

sivo, cayendo muerto el segundo jefe de las FARC, alias Raúl Reyes (Luis Edgar Devia Silva). Esta acción operativa internacional de Colombia contra una estructura guerrillera acantonada en un área limítrofe del suelo ecuatoriano, desató una crisis bilateral (Colombia-Ecuador) con ruptura de relaciones diplomáticas y sendas reacciones nacionales e internacionales sobre la legitimidad del uso de la fuerza empleada por las autoridades colombianas.

El Gobierno venezolano (bajo la presidencia de Hugo Chávez) se solidarizó con Ecuador y rompió también relaciones con Colombia. En el año 2010 tras la elección de Juan Manuel Santos como primer mandatario de los colombianos, se normalizó la relación diplomática con Ecuador y Venezuela.

1.a.ii La aspersión aérea

Los departamentos de Nariño y Putumayo, limítrofes con Ecuador, registran un comportamiento variado en los cultivos de coca, destacándose cómo desde el año 2012 vuelven a marcar una tendencia sostenida al crecimiento, como se observa en el siguiente cuadro:

DEPARTAMENTO	DICIEMBRE 2012	DICIEMBRE 2013	DICIEMBRE 2014	VARIACIÓN PORCENTUAL 2013 - 2014
NARIÑO	10.733	13.177	17.285	31%
PUTUMAYO	6.148	7.667	13.609	78%

Elaboración propia, con la información publicada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. Pág.18. Monitoreo de cultivos de coca 2014, julio 2015.

Una de las estrategias que el gobierno colombiano aplicó para erradicar esta clase de cultivos ilícitos, fue la aspersión aérea con glifosato (hoy suspendida definitivamente en todo el territorio nacional). En Ecuador comenzaron a surgir manifestaciones de inconformismo desde distintos sectores que argumentaban ser afectados por las fumigaciones.

Uno de esos sectores es el de la "Federación de Organizaciones Campesinas del Cordón Fronterizo Ecuatoriano de Sucumbíos" y la "Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador", organizaciones que presentaron ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito una acción de amparo que les fue aceptada el 30 de marzo de 2004.

El Tribunal Constitucional de Ecuador (hoy Corte Constitucional) confirmó esa decisión ordenando que se adoptaran las medidas para "lograr que las fumigaciones que se realizan en la frontera con la República de Colombia, no se hagan en una franja de 10 kilómetros medidos desde la línea de frontera hacia el interior de dicho país" (Tribunal Constitucional de Ecuador, 2005), disponiendo que el gobierno ecuatoriano procediera a suscribir un memorando de entendimiento con el gobierno colombiano.

Posteriormente en el año 2008 el gobierno ecuatoriano demandó a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia por los efectos de las fumigaciones en su territorio. La demanda fue desistida en el año 2013, una vez se llegó a un acuerdo entre los dos países para buscar mecanismos de solución diplomática.

1.a.iii El cierre unilateral de la frontera venezolana

El 20 de agosto de 2015 el presidente de Venezuela Nicolás Maduro determinó unilateralmente cerrar la frontera, en principio durante 72 horas, en el área correspondiente a seis municipios del estado Táchira, limítrofes con Norte de Santander. Casi de manera inmediata acudió luego a la figura del estado de excepción para ordenar 60 días de cierre prorrogables. Sistemáticamente ha ido ampliando el tiempo, mandando que la frontera se interrumpa hasta finales del año 2015, advirtiendo sin embargo que puede permanecer cerrada por dos años consecutivos.

Entre los argumentos del gobierno bolivariano para interrumpir el paso fronterizo con Colombia se destacan: "(…) la presencia de circunstancias delictivas y violentas vinculadas a fenómenos como el paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción (…) que rompen el equilibrio del derecho internacional (…). Llegando al límite que el 19 de agosto del 2015 fueron atacados miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (…)" (Decreto 1950, 2015).

No obstante perspectivas analíticas más amplias, adicionan otros elementos de apreciación que demostrarían la existencia de causas distintas, relacionadas con hechos de corrupción que involucrarían a integrantes de la Guardia Nacional Bolivariana y que están afectando la seguridad en la frontera.

"La FANB (Fuerza Armada Nacional Bolivariana) especialmente la GNB (Guardia Nacional Bolivariana) **decidieron incrementar los cobros de peajes, o coimas**, para permitir el paso de vehículos, y el contrabando de bienes de consumo regulados, como gasolina y gasoil"[2].

Por otra parte luego de la cumbre binacional realizada en Cartagena el 1 de agosto de 2014, los presidentes Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro acordaron crear una entidad de cooperación entre los dos países para enfrentar el contrabando.

Surgió así el Centro Binacional de Comando y Control contra el Contrabando (CEBOC), instalándose e inaugurándose las correspondientes sedes en las ciudades de San Cristóbal (Venezuela) y de Cúcuta (Colombia) entre el 11 y 14 de agosto de 2014 respectivamente. Autoridades de los dos países continuamente valoraron y reconocieron la importancia de esa estructura bilateral por los resultados que venía arrojando.

El 19 de abril de 2015 en las instalaciones de la Zona 21 de la Guardia Nacional Bolivariana en San Cristóbal, se adelantó la cuarta reunión de seguimiento a los logros de esta estrategia bilateral. El General de División de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, José Esteban Noguera Silva, resaltó el mejoramiento en un 30 %, de las acciones contra el contrabando en relación con el año anterior. Por su parte el Brigadier General Gustavo Moreno Maldonado, de la Policía Nacional de Colombia, señaló el desmantelamiento de 21 estructuras dedicadas al contrabando de las cuales cinco delinquían a nivel binacional.

De esta manera Colombia y Venezuela construyeron un modelo de seguridad bilateral especializado para combatir el delito del contrabando, que venía ob-

2- Entrevista concedida por la filósofa Ana Marleny Bustamante, investigadora del Centro de Estudios de Fronteras de la Universidad de los Andes de Venezuela a Infobae. Infobae América, política. Colombianos, el nuevo chivo expiatorio de Nicolás Maduro. Negrilla del original. Sábado 5 de septiembre de 2015.

teniendo un desempeño satisfactorio, según lo reconocieron los dos Generales responsables de la lucha contra este fenómeno delictivo. En consecuencia no se justificaba que el presidente Maduro ordenará cerrar la frontera por causa del contrabando.

Surge por lo tanto una preocupante inquietud sobre la eficacia y el respeto a esta clase de instrumentos de cooperación bilateral, cuando de manera perentoria e inconsulta una de las partes (en este caso el gobierno venezolano) los relega anteponiendo otros intereses de carácter político.

1.b. La migración ilegal

> La migración ilegal aparece también como un problema en crecimiento, que afecta la frontera e involucra redes de traficantes de personas con distintas nacionalidades que buscan opciones de ingreso a un país que les represente un futuro más estable. Las redes de traficantes de personas generan un modelo de economía ilícita por la manera en que mercantilizan al migrante ilegal. "De cualquier forma, los migrantes suelen recurrir a ellos ante la percepción que su intermediación aminora algunos de los costos de transacción en los que podrían incurrir si decidieran emprender su viaje por sí solos" (Palma Gutiérrez, 2015).

Para el caso de Colombia se observa un aprovechamiento del territorio como corredor transnacional de migrantes. Un país *Hub* que se utiliza para conectar las redes de traficantes de personas. Por lo cual se requiere una mayor cobertura y acción de inteligencia para continuar la identificación y desmantelamiento de estas organizaciones de tráfico de inmigrantes y un reforzamiento del control físico migratorio en las fronteras.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC9) (2013, pág. 16)

> La caracterización de Colombia como un País de Tránsito, se ha hecho más evidente en los últimos años y ha cobrado especial relevancia al momento de diagnosticar el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes en el territorio, identificando que su componente altamente fronterizo a nivel terrestre y marítimo y su posición geográfica favorecen esta condición. En general, Colombia es utilizada como una plataforma de tránsito en las rutas que establecen las organizaciones delincuenciales de tráfico desde Suramérica, pasando por Centroamérica hasta llegar a países como Estados Unidos y Canadá.

2. Líneas de Acción de Política Pública

De acuerdo con el diagnóstico la mayor inestabilidad en la frontera se ha dado, tanto en lo discursivo como en los hechos, por el accionar de las guerrillas, del narcotráfico, del contrabando y del paramilitarismo. Por consiguiente esos cuatro factores de alteración toman un lugar prioritario en la agenda de seguridad fronteriza; los cuales además están asociados con el tráfico de armas, de combustibles, de mercancías y con la generación de violencia.

2.a. La transformación del movimiento guerrillero colombiano y el narcotráfico

Sería el próximo 23 de marzo de 2016 el día señalado por el Gobierno y las FARC para suscribir de manera oficial y definitiva el acuerdo de fin del conflicto armado. "El Jefe del Secretariado de las FARC y yo hemos acordado que a más tardar en 6 meses debe concluir esta negociación y firmarse el acuerdo final"[3]. Empero el grupo guerrillero siempre ha sido reticente a aceptar tiempos perentorios, posición que si se mantiene hará que esa fecha se incumpla.

Si ese compromiso entre el mandatario colombiano y el jefe insurgente se respeta, es de suponer que la hora cero de la extinción de las FARC como grupo armado ilegal, se dará en esa fecha, momento en el cual simultáneamente se iniciaría su transformación decisiva.

La vinculación de las FARC con el narcotráfico tendría en ese momento el mayor cambio. El grupo guerrillero se comprometió según lo plasma el borrador conjunto del acuerdo sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, a "poner fin a cualquier relación con ese fenómeno". No obstante desde el año 2012

3- Palabras del Presidente de Colombia Juan Manuel Santos durante la reunión con alias Timoleón Jiménez o Timochenko, jefe máximo de las FARC, en La Habana, Cuba, el 23 de septiembre de 2015.

(inicio formal de las conversaciones Gobierno–FARC) hasta el 2015 la zona fronteriza de los departamentos de Nariño y Putumayo (ver cuadro anterior) de manera constante ha mantenido un crecimiento de cultivos de coca, situación que refleja no solo una aparente contradicción, sino una preocupante señal de cómo el narcotráfico se ha fortalecido.

En el departamento fronterizo de Norte de Santander el comportamiento ha tenido las siguientes cifras en hectáreas cultivadas de coca, de acuerdo con el monitoreo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: año 2012 = 4516, año 2013 = 6345, año 2014 = 6944. Un aspecto crítico en esta región del país es la convergencia de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) , el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el reducto del Ejército Popular de Liberación (EPL) aliados alrededor del narcotráfico y en relaciones de connivencia o de enfrentamiento con carteles dedicados a esta actividad ilícita (llámense bandas criminales o clanes).

En primer lugar es aún incierto el rumbo que tomará el ELN, aunque lleva varios meses anunciando reiterativamente su voluntad para negociar con el gobierno nacional, incluso de buscar acercamientos con las FARC para presentarse como una unidad insurgente para la paz. En segundo lugar, en el caso del EPL no se tiene ninguna claridad sobre proyecto de negociación política. Las evidencias de las autoridades demuestran cómo este grupo minoritario (¿pseudoinsurgente?) se dedicó plenamente al negocio del narcotráfico, siendo considerado su máximo jefe (alias Megateo, Víctor Ramón Navarro Serrano)[4] uno de los capos más poderosos del negocio ilegal en el país.

Reconocer al EPL como grupo guerrillero o darle un tratamiento de banda criminal, es el dilema del Gobierno Nacional. Si el gobierno finalmente acepta la tesis de la conexidad del narcotráfico al delito político, el EPL reclamará su "legítima" inclusión a un proceso de diálogos de paz. Por el contrario si el gobierno califica al EPL como banda criminal, esta región fronteriza del país tendrá una estructura de narcotráfico debidamente organizada con capacidad de continuar generando violencia e inseguridad.

4- Alias Megateo, fue muerto en una operación militar–policial efectuada en jurisdicción del municipio de Hacarí (Norte de Santander), el 1ero de octubre de 2015.

En consecuencia, los riesgos de una metamorfosis parcial insurgente hacia el narcotráfico en las áreas de frontera, no se pueden subestimar. Una errada apreciación de esa problemática ocasionaría un detrimento de las estrategias antinarcóticos y podría acarrear el debilitamiento de la institucionalidad que hoy se tiene para enfrentar el tráfico de estupefacientes.

Por otro lado, la hipotética salida masiva del movimiento guerrillero colombiano del negocio ilícito de las drogas, producirá un reacomodamiento de todas las organizaciones dedicadas a esa actividad delincuencial. La guerrilla sería reemplazada sin mayores inconvenientes por las únicas dos vías que existen: los acuerdos de connivencia criminal o el enfrentamiento violento entre carteles, para ganar e imponer condiciones de control y dominio de este mercado ilegal.

Por consiguiente, el retiro de la guerrilla del negocio del narcotráfico en la frontera no ocasionará la reducción del problema en el corto plazo, una aguda etapa de violencia puede iniciarse afectando la seguridad y demandando del gobierno su adecuada preparación para evitar el escalonamiento y reproducción del fenómeno.

2.b. Las dimensiones del contrabando

La relación observada del comportamiento entre el contrabando y los cultivos ilícitos muestra cómo, entre el año 2003 y el 2010, se ocasiona un punto de quiebre en el volumen de dinero que ambas actividades ilícitas producen. El contrabando desplaza al narcotráfico convirtiéndose en el mayor generador de divisas ilícitas, llegando a superar en un momento dado los 9 billones de pesos, mientras el narcotráfico llegaba a los 5.5 billones aproximadamente (Soto, 2014). Es solo un indicador de la dimensión del delito del contrabando por la manera en que además está asociado con el lavado de activos.

Los resultados obtenidos por la Policía Nacional de Colombia contra el contrabando en la Región cinco que comprende los municipios de Cúcuta, Bucaramanga y Arauca, arrojan un monto de 27 mil millones de pesos, de un total nacional

de 216 mil millones de pesos, correspondientes a decomisos de diferentes clases de mercancías y combustibles. (Policía Fiscal y Aduanera [POLFA], 2015).

El gobierno colombiano recientemente expidió la conocida como Ley Anticontrabando (1762 del 6 de julio de 2015) en la cual se introdujo un aumento de penas. Esta norma también relaciona penalmente el contrabando como parte del lavado de activos y crea nuevos mecanismos de coordinación para enfrentar con mayor eficiencia este flagelo.

Con la creación de la Comisión Interinstitucional de Lucha Contra el Contrabando, se busca construir y dictar la Política de Estado contra este delito. El gobierno ha considerado que a través de esta instancia se podrán formular de manera prioritaria políticas de desarrollo alternativo y reconversión laboral para las zonas de frontera.

Para el contrabando de hidrocarburos y sus derivados se establecieron sanciones penales gradualmente aplicables desde 3 hasta 16 años de prisión, de acuerdo con unas cantidades definidas de galones introducidos al país, extraídos o descargados.

Se puede afirmar, por lo tanto, que con la reciente legislación expedida por el Gobierno Nacional para luchar contra el contrabando, se dan avances importantes en procura de mejorar la capacidad de respuesta de las autoridades, especialmente con un primer impacto disuasivo que permita desestimular la participación en el delito.

Por otra parte los gobiernos de Colombia y Venezuela deben demostrar que los Centros de Comando y Control Binacional contra el Contrabando, sí son la repuesta estratégica conjunta para enfrentar y controlar este fenómeno delincuencial. Las circunstancias actuales de cierre de la frontera argumentando como una de las causas el problema del contrabando extractivo, estaría poniendo en evidencia el desempeño disfuncional de esta clase de instrumentos bilaterales. Por ende el modelo de cooperación en temas de seguridad fronteriza pierde su razón de ser y comienza a utilizarse únicamente como un mecanismo de entendimiento diplomático.

2.c. La concepción de seguridad en cuatro países fronterizos

2.c.i Brasil

"La Amazonia representa uno de los centros de mayor interés para la defensa. La defensa de la Amazonia exige avance del proyecto de desarrollo sostenible y pasa por el trinomio monitoreo-control, movilidad y presencia" (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008, p. 14).[5]

Este enfoque estratégico de Brasil señala la vocación nacional de proteger, defender y asegurar la existencia de una poderosa biodiversidad compuesta de múltiples especies y recursos genéticos, que requieren además políticas de manejo y uso que garanticen la subsistencia, contengan eventuales daños ambientales y permitan verdaderas condiciones de bienestar humano.

En ese plan de protección a la Amazonia, se destaca la implementación del Sistema de Monitoreo Integrado de Fronteras (SISFRON). "Para finales de 2015, SISFRON debe concretizar la implantación de su fase piloto. Debido a que Brasil comparte sus extensas fronteras con 10 países, la meta del proyecto es crear un sistema que sea capaz de monitorear incidentes a lo largo de toda la frontera mediante sus recursos avanzados. Las Fuerzas Armadas eligieron iniciar la fase piloto del SISFRON en Comando Militar Occidental, en Mato Grosso do Sul" (Barreto, 2015)[6].

Un sofisticado sistema de radares, satélites y redes informáticas sería la proyección de este modelo de vigilancia que le permitiría a Brasil guarnecer sus fronteras.

Se podría afirmar por otra parte que Brasil se adapta estratégicamente a las implicaciones que tendría el cambio climático como riesgo de inestabilidad

5- Cf. Delgado, J. (2011, 11 de septiembre). Brasil: la emergencia de la región amazónica en la defensa nacional [Documento electrónico].

para la paz mundial. "El Consejo de Seguridad expresa su preocupación por la posibilidad de que los efectos adversos del cambio climático puedan agravar a largo plazo determinadas amenazas para la paz y la seguridad internacionales ya existentes" (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2010).

2.c.ii Perú

Bajo el concepto de desarrollo rural fronterizo se han venido consolidando las Unidades Militares de Asentamiento Rural (UMAR), con el propósito de fortalecer la presencia del Estado, garantizando condiciones de seguridad y bienestar a los pobladores de estos lugares generalmente apartados y desagregados de los polos de desarrollo.

Es importante resaltar cómo el recurso militar es empleado para garantizar la territorialidad fronteriza y movilizar las otras capacidades del Estado en el campo económico y social. "Los 81 distritos del perímetro fronterizo del Perú en su mayor parte, se encuentran desarticulados y escasamente vinculados entre sí, distantes de los principales centros de comunicación y centros humanos gravitantes (…). En las recomendaciones que se precisaron está la conformación de una comisión multisectorial que se encargue de formular y ejecutar un Plan Integral de Fronteras Vivas (…)" (Huamaní, 2010).

De esta manera Perú desarrolla una visión de seguridad nacional desde las fronteras como zonas donde se acumulan condiciones político-militares que presionan la institucionalidad para actuar de manera más eficiente y sin exclusión con la periferia.

2.c.iii Ecuador

La "Agenda Política de la Defensa 2011-2017", del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, adopta como concepción política de la defensa del Estado, la cooperación para la seguridad suramericana de acuerdo con lo establecido por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en donde se pueda pro-

poner la construcción de una doctrina común. Incluye además el desarrollo de capacidades para las Fuerzas Armadas que le permitan enfrentar los nuevos desafíos que presenta la realidad nacional e internacional.

Una de las estrategias contempladas es la de fortalecer el desarrollo fronterizo a partir del mejoramiento de los niveles de seguridad, especialmente en la zona norte (Plan Nacional de Seguridad Integral). En consecuencia, en el año 2013 el Ejército ecuatoriano, creó la Brigada de Infantería 31 Andes para reforzar los controles en la frontera norte con un número inicial de integrantes de 1.500 soldados. El área de operaciones de esta unidad militar se circunscribe a las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas.

Se destaca además la estrategia de fortalecimiento de la cooperación bilateral con Colombia para combatir "los GIAC" (Grupos Ilegales Armados Colombianos), manteniendo la "independencia de las acciones en cada lado de la frontera". Este punto merece subrayarse por lo que significa para los dos países identificar una amenaza común y encontrar una estrategia conjunta para enfrentarla. De esta manera queda demostrado que la zona fronteriza puede constituir un espacio de convergencia estratégica para construir modelos de seguridad que beneficien los dos territorios.

2.c.iv Panamá

El modelo de seguridad nacional que ha venido implementando Panamá, considera las fronteras como el eje estratégico más importante. El Servicio Nacional de Fronteras -SENAFRONT- constituye uno de los componentes de su Fuerza Pública responsable de garantizar la protección territorial de las zonas limítrofes.

Esta fuerza armada de fronteras actúa como una policía militar, tras la desaparición del Ejército en Panamá. De hecho la denominación de sus estructuras orgánicas corresponde a la de una fuerza militar, es el caso de la Brigada Oriental que tiene como jurisdicción operacional la Provincia del Darién.

El SENAFRONT, en esa parte de la frontera con Colombia, ha centrado su actividad en el control del narcotráfico y recientemente en el de la migración ilegal.

Autoridades migratorias de Panamá han considerado un aumento de este tráfico en el año 2015, considerando que ciudadanos de países como Somalia, Nepal, Pakistán, Nigeria, Cuba entre otros, buscan cruzar esta área limítrofe.

3. Recomendaciones para los tomadores de decisión

3.a. Reorientar los dispositivos de la Fuerza Pública para fortalecer la frontera.

Simultáneamente con la negociación política entre el Gobierno y las FARC, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han venido desarrollando los correspondientes estudios para definir los nuevos roles que en el posconflicto o en el posacuerdo deberán cumplir, una vez se produzca, además, el cese definitivo del uso de las armas y de generación de violencia por parte del grupo insurgente.

Uno de los estudios muestra cómo el Ejército Nacional podría definir los "campos de acción del Ejército del futuro" (ver cuadro*), en los cuales incluye las áreas misionales que demarcarían su nuevo rol.

Las fronteras, como parte de la integridad territorial, constituyen un claro escenario de atención en el posconflicto. Las zonas limítrofes son un campo de acción para desarrollar modelos de seguridad que logren implementar la misionalidad militar de "disuadir, derrotar y ganar frente a las amenazas externas".

"El estudio de la Seguridad y Defensa Nacional debe priorizar el aspecto fronterizo, porque desde allí se debe planificar toda la estrategia tanto interna como externa destinada a preservar el territorio soberano del Estado, libre de cualquier tipo de amenaza" (Gómez, y Correa, 2014).

CAMPOS DE ACCIÓN DEL EJÉRCITO DEL FUTURO		
MISIONES Y CAMPOS DE ACCIÓN FUTUROS DEL EJÉRCITO		
1. Disuadir, derrotar y ganar frente a amenazas externas, en defensa de la soberanía y la integridad territorial.	2. Inteligencia.	3. Contribución al desarrollo del país.
4. Cooperación internacional.	5. Conducir operaciones terrestres de estabilidad para proteger la población civil, los activos estratégicos y zonas económicas y productivas de la Nación.	6. Gestión del riesgo.
7. Protección del medio ambiente y recursos naturales.	8. Operaciones especiales.	9. Operar efectivamente el ciberespacio.

*Elaboración propia con la información de Gómez y Correa (2014, figura 4).

La construcción de "cantones y fuertes militares" (Gómez, y Correa, 2014, p. 75), surge como un planteamiento para darle al Ejército Nacional mayor capacidad de respuesta. Iniciativa que es totalmente viable para implementar en las fronteras. Considerando además que la Brigada será la "unidad tipo con que el Ejército del futuro enfrentará las amenazas" (Gómez, y Correa, 2014, p. 72), deberá surgir la Brigada de Fronteras, como una estructura dentro del concepto amplio de transformación militar.

Estas Brigadas reemplazarían y asumirían parte de la responsabilidad operacional de las actuales Fuerzas de Tarea Conjunta, creadas para enfrentar a la guerrilla en sus áreas de repliegue.

En lo relacionado con la Policía Nacional (2010), el concepto de "seguridad ciudadana en las zonas de frontera" identifica los objetivos que deben cumplirse para garantizar las condiciones de tranquilidad en estas áreas.

El delito transnacional, las bandas criminales y el contrabando, como fenómenos delincuenciales; la cobertura rural y urbana como control territorial y los ámbitos de atención del turismo, la infancia y el medio ambiente, constituyen la matriz de seguridad ciudadana para las fronteras.

Se requiere ahora que la Policía Nacional elabore la estrategia nacional de seguridad ciudadana para las fronteras en la cual se especifiquen los dispositivos policiales, el tipo de unidad policial (fuerte policial, estación rural o estación de fronteras), la clase de planes contra la delincuencia y el programa de afianzamiento de la frontera como zona de paz territorial.

Tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional, están en condiciones de reorientar sus capacidades para atender eficientemente los nuevos retos de seguridad, incluyendo la frontera. Se descarta así la inminente necesidad de crear una nueva Fuerza Armada o una quinta Fuerza (Guardia Nacional o Gendarmería) para asumir las responsabilidades operacionales y de control territorial.

El Gobierno Nacional debe ser cuidadoso al decidir un eventual y apresurado desdoblamiento especialmente del Ejército Nacional y de la Policía Nacional para integrar una nueva Fuerza. Primero es necesario valorar el significado estratégico de la modernización, crecimiento y adaptación operativa que en la última década tuvo la Fuerza Pública en Colombia, y que convirtió al país en un "exportador de seguridad". Ello permitirá determinar si realmente se mantienen déficits de funcionalidad, de organización, de cobertura territorial y de preparación para enfrentar las "nuevas" amenazas y si se constata además que fueron insuficientes la experiencia institucional y la especialización de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional durante ese último decenio.

3.b. Elaborar un plan de consolidación territorial para las fronteras.

En la actualidad la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción del Territorio busca que la presencia del Estado sea más real en términos de capacidad para restablecer las condiciones de descuido en las que han perma-

necido distintas áreas geográficas, afectadas principalmente por las organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico.

No obstante, el concepto de atención de la frontera no se ve desarrollado dentro de un plan o programa específico. De hecho "en las mínimas condiciones para la superación del problema" (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial [Consolidación Territorial], 2014, pág. 26) se hace referencia a la fortaleza institucional que se "extienda hasta las fronteras con una Fuerza Pública vigilante (…) (Consolidación Territorial, 2014)".

Se conserva así una visión centralista que buscaría extenderse hasta la región limítrofe. Lo aconsejable es construir la visión de frontera desde la propia frontera, para elaborar la política pública a partir de la periferia.

Generalizar la problemática fronteriza como parte de la consolidación y reconstrucción del territorio nacional, vuelve a enviar una señal de subestimación para estas zonas, desconociéndoles su principal característica: interactuar territorialmente con otro país. Esa condición de cotidianidad binacional de las fronteras amerita estrategias puntuales distintas a las que se pueden implementar en el interior del territorio colombiano.

Por otra parte, si bien el accionar de los grupos armados ilegales y del narcotráfico delinea una aguda problemática fronteriza, se deben adicionar los procesos de restauración de tierras y la situación del desplazamiento forzoso, para enmarcarlos en la estrategia de seguridad para la frontera, buscando garantizar tanto los retornos poblacionales como la legitimación de la tenencia de la tierra.

3.c. Crear el Comité local de Seguridad y Convivencia Fronteriza.

La seguridad en las fronteras debe concebirse como una estrategia definida, con temas determinados e indicadores que permitan evaluar el comportamiento, las tendencias, los avances y los ajustes correspondientes de los planes y programas que se adopten.

A los Gobernadores, los Alcaldes, los Comandantes Militares y los Comandantes Policiales que cumplen su misión en la región fronteriza, se les puede dar competencias para identificar y estudiar los factores de inseguridad común para los dos territorios nacionales, y elaborar estrategias de coordinación que permitan controlar esos fenómenos de delincuencia.

Además, el mecanismo del Comité de Seguridad y Convivencia Fronteriza facilitaría la permanente observación de los fenómenos delincuenciales, para desarrollar estrategias preventivas que logren evitar la conformación de enclaves del crimen en estas áreas de frontera.

Podría estructurarse como una forma de subcomisión binacional de fronteras (SUBCOMBIFRON) que les permita a estas autoridades político-militares-policiales, abordar institucionalmente la problemática de inseguridad y responder de manera oportuna y debidamente articulada con los recursos y las capacidades locales.

Este Comité actuaría como una primera instancia de gestión gubernamental, que puede recibir apoyo del nivel central de gobierno, cuando los factores de inseguridad transciendan al ámbito nacional. Asimismo se comenzaría a implementar una forma de descentralización de la planificación del modelo de seguridad, permitiéndoles a los Gobernadores y Alcaldes asumir el liderazgo y la responsabilidad legal que como primeros mandatarios les corresponde en relación con el orden público.

A manera de conclusión frente a los desafíos de la seguridad en la frontera, Colombia debe abandonar el prejuicio de la "securitización" o militarización, que se utiliza como argumento político, académico o de la comunidad internacional, para impedir que como país pueda elaborar de manera autónoma y legítima, una verdadera estrategia de seguridad fronteriza.

Es oportuno reconocer que "los estudios sobre seguridad en el marco de la relaciones internacionales han sido dominados por el paradigma realista (…)" (Sánchez & Rodríguez, 2007, P. 33).

Referencias

Barreto, A. (2015, 13 de febrero). Ejército de Brasil en defensa de las fronteras y el ciberespacio. *Diálogo Revista Militar, Foro de las Américas.*

Ciro Gómez, A. R. y Correa Henao, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 12 (13), 19-88.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011). Declaración de la presidencia del Consejo de Seguridad. Sesión 6587 del 20 de julio de 2011.

Decreto 1950, mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los Municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta, del estado Táchira. Caracas, viernes 21 de agosto de 2015. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 6194 Extraordinario.

Delgado, J. (2011, 11 de septiembre). Brasil: la emergencia de la región amazónica en la defensa nacional [Documento electrónico]. *Observatorio de Política y Estrategia de América Latina –Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga–, Konrad Adenauer Stiftung.* Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/4928-1442-4-30.pdf

Ernesto Che Guevara, La guerra de guerrillas, edición autorizada, 4. Guerra en terrenos favorables, págs. 33 y 34. Editorial Ocean Sur, 2006.

Huamaní Liévano, M. (2010, 22 de marzo). Acta de la Décima Segunda Sesión Ordinaria. Intervención del Coronel del Ejército Miguel Huamaní Liévano, Comandante de la Unidad de Asentamiento Rural de Pucallpa. Congreso de la República del Perú, Comisión de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil (2008, diciembre). De la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil. Directrices de la Estrategia Nacional de Defensa, 10. Priorizar la región amazónica. *Ministerio de Defensa*, primera edición. Disponible en: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

Mizrahi, D (2015, 5 de septiembre). Colombianos, el nuevo chivo expiatorio de Nicolás Maduro. *Infobae* [Documento electrónico]. Disponible en: http://www.infobae.com/2015/09/05/1753205-colombianos-el-nuevo-chivo-expiatorio-nicolas-maduro

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales, 1.21.2 Colombia un país de tránsito*. Disponible: https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/Investigacion_trafico_migrantes.pdf

Palma Gutiérrez, M. (2015, 29 de junio). Tráfico de migrantes en Colombia: radiografía de un fenómeno en ascenso [Documento electrónico]. Razón Pública. Disponible en: http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8552-tr%C3%A1fico-de-migrantes-en-colombia-radiograf%C3%ADa-de-un-fen%C3%B3meno-en-ascenso.html

Palma Morales, O. "La transformación de la guerra y la naturaleza de las fronteras". *Estudios en seguridad y defensa*. Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional CEESEDEN. Bogotá, Julio 2008.

Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) (2015, 20 de agosto). Boletín No. 231. Resultados operacionales, consolidado de aprehensiones por regiones.

Policía Nacional de Colombia (2010, 5 de noviembre). Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana.

Sánchez David, Rubén & Rodríguez Morales F.A. (2007). Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Suárez Soto, L.E. (2014, agosto). La complejidad de las redes criminales y los instrumentos y mecanismos de lucha contra el lavado de activos. *Unidad de Información y Análisis Financiero*

Tribunal Constitucional de Ecuador. Caso No 0371-2004 –RA, Quito D.M., 25 de marzo de 2005.

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2014, 14 de enero). Lineamientos de la política nacional de consolidación y reconstrucción

territorial –PNCRT– . Disponible en: http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PN-CRT.pdf

II.

Una mirada a las fronteras de Colombia: Algunos diagnósticos específicos

9. La frontera colombo venezolana: dos visiones divergentes

Ronal F. Rodríguez,
Profesor e Investigador del Observatorio de Venezuela,
Universidad del Rosario

Juan Camilo Ito C.,
Joven Investigador del Observatorio de Venezuela,
Universidad del Rosario

1. A modo de contextualización

Con el cierre de la frontera ordenado por el Ejecutivo venezolano y el establecimiento del estado de excepción en diferentes municipios de las cuatro entidades territoriales fronterizas del vecino país –Zulia, Táchira, Apure y Amazonas– en agosto de 2015, se puso en evidencia que la lectura de las problemáticas que se realiza desde los centros de poder de Colombia y Venezuela, difiere significativamente.

En el programa "Con el Mazo Dando" conducido por el Presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, del 19 de agosto de 2015, el presidente de Venezuela denunció el ataque contra tres efectivos de la FANB, y aceleró la implementación de las Operaciones para la Liberación y Seguridad del Pueblo –más conocidas como OLP– en zona de frontera (Telesur TV, 2015). Éstas se venían desarrollando en varias zonas del país con el ánimo de enfrentar el principal problema en la percepción ciudadana: la inseguridad[1].

1- Según el informe de 2014 del Observatorio Venezolano de Violencia, con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud – OMS –, Venezuela cerró el 2014 "[…] con 24.980 fallecidos y una tasa de 82 muertes violentas

La política de choque diseñada por el gobierno bolivariano para enfrentar la delincuencia y mejorar la percepción de seguridad, venía siendo fuertemente cuestionada por sectores opositores y por ONG defensoras de DD.HH. por el número de bajas y por los arrestos masivos que convertían a las ciudades en verdaderos campos de batalla. Con tan sólo un mes de iniciadas dichas operaciones (12 de agosto), y antes de que se implementaran en zona de frontera, el Ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Gustavo González López, informaba a la opinión pública sobre los resultados parciales: 52 muertos, 931 detenidos en un total de 21 operaciones llevadas a cabo en 12 estados del país (Mata, 2015).

Durante los primeros días de agosto Nicolás Maduro había anunciado que las OLP se llevarían a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional, lo que incluía la franja fronteriza. Pero es con el anuncio televisivo mencionado que aquellas operaciones se implementan en el estado Táchira, para luego extenderse a los demás estados de frontera. Con ello, se evidenció que para el gobierno bolivariano, la principal problemática de la zona limítrofe era la delincuencia ligada a lo que el oficialismo denomina "paramilitarismo colombiano". Desde Caracas se relacionó a los habitantes de frontera de origen colombiano, con las causas de la delincuencia, la inseguridad, el contrabando, el "bachaqueo" y un supuesto ataque a la moneda venezolana –mediante lo que dieron en llamar "la operación de las tres patas"– (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2015).

Nicolás Maduro ha suministrado cifras tanto polémicas como controvertibles acerca de la migración colombiana en Venezuela. Por ejemplo, habló de la presencia de 5.600.000 colombianos en suelo bolivariano, sin ahondar en detalles de tipo estadístico o documental (De La Rosa, 2015). En diarios norteamericanos el oficialismo publicó un artículo en el que hablaba de 5.700.000 (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2015), y el Defensor el Pueblo, Tarek William Saab, llegó a afirmar que se trataba de 6 millones de colombianos en Venezuela (Correo del Orinoco, 2015).

---

por cada 100 mil habitantes" (Observatorio Venezolano de Violencia, 2014, pág. 2). Para entonces, dicho informe situaba a Venezuela como el segundo país en el escalafón de muertes violentas a nivel mundial, sólo superado por Honduras. Además, el informe reporta un importante incremento en el asesinato de efectivos policiales: en Caracas, durante 2014 fueron ultimados más de dos policías por semana.

Además, Nicolás Maduro anunció que entre el 1 enero y el 31 julio de 2015 habían ingresado a Venezuela más de 121.000 colombianos y colombianas con miras a establecerse en dicho país (Caracol Radio, 2015). Agregó que el éxodo de colombianos hacia su país era el más grande del mundo, sólo comparable con el que vive Europa por cuenta de inmigrantes provenientes de Asia y África. Sin embargo, hay cifras clave que desmienten aquel panorama[2]:

Los últimos censos realizados en Venezuela por el Instituto Nacional de Estadística, empadronaron a 609.196 y a 721.791 personas nacidas en Colombia en 2001 y en 2011 respectivamente. Además, apuntan que si bien el número de colombianos que se han establecido en Venezuela se ha incrementado durante las últimas cuatro décadas, su proporción con respecto al total de la población censada en Venezuela ha disminuido sostenidamente – representaba 3,5% en 1981, 2,93% en 1990, 2,64% en 2001, y pasó a 2,49% en 2011.

Como es natural, muchos de los migrantes colombianos se han radicado en los estados fronterizos. Por ejemplo, el censo de 2011 reportó a 193.045 personas de origen colombiano residentes en el estado Zulia. Sin embargo, hay un atenuante sumamente importante: de aquellos, 62.011 son hoy por hoy venezolanos por nacionalización, y 18.358 por tener padre y/o madre venezolanos. Aquello provee un panorama en el que 41.6% de las personas nacidas en Colombia que fueron censadas en el Zulia, son también venezolanos.

El caso del estado Táchira es también paradigmático. Según el INE, dicha entidad territorial alberga a 138.952 personas de origen colombiano. De ellos, 59.29% recibieron la nacionalidad venezolana ya fuera por hacer parte de un proceso de regularización, o por demostrar con suficiencia tener padres venezolanos. Esto significa que el 42.6% de las personas provenientes de Colombia son actualmente venezolanos.

Por otro lado, los reportes de movilidad de Migración Colombia indican que entre enero y julio de 2015 viajaron a Venezuela 315.425 colombianos. Eso sí,

2- Las cifras que se proveen a continuación fueron consignadas en un documento de divulgación científica elaborado por un grupo de profesores e investigadores tanto venezolanos como colombianos. El profesor Juan Camilo Ito C., coautor de este artículo, fungió como uno de los redactores principales de dicho informe. Asimismo, los profesores Rodríguez e Ito son firmantes de dicho documento. Para consultar más a profundidad dicho informe, ver: (Flujo migratorio de colombianos a Venezuela: las crifras cuentan, 2015).

el 70% lo habría hecho bajo la figura de turista, lo que conlleva un periplo de ida y vuelta, o un traslado a un tercer país. En efecto, predominan las salidas hacia Venezuela en periodo vacacional –en enero se registraron 61.169 y en junio 56.882–. Además, Migración Colombia informa del regreso de 307.000 personas desde Venezuela, lo que deja la posibilidad de que un escaso 2,53% de personas que habrían podido permanecer en el vecino país tras su viaje en el primer semestre de 2015.

Cabe anotar que los datos indican que antes del cierre de la frontera la cantidad de colombianos que viajaban a Venezuela ya se había reducido substancialmente. De 606.851 en 2013, se pasó a 495.579 en 2014. Esto da muestras de una reducción interanual de 18,3%. Asimismo, si se comparan los datos de enero de 2014 y enero de 2015, la reducción resultante es de 35,8%.

De ahí se desprendieron operaciones con el objetivo de deportar cantidades importantes de personas nacidas en Colombia y residentes en los diferentes estados venezolanos fronterizos. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios reportó que entre el 23 de agosto y el 14 de octubre de 2015, habían sido deportados 1.950 colombianos a través de la frontera colindante con Norte de Santander, La Guajira, Arauca y Vichada. Además, se generó un importante éxodo de colombianos que decidieron abandonar el vecino país por cuenta de la atemorizante situación que las OLP desataron. La mencionada Oficina reportó la cifra de 22.342 retornados hasta la misma fecha de corte (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2015).

Sin embargo, la realidad de las deportaciones no inició *stricto sensu* con la movilización de tropas y el debut de las OLP en frontera. En comunicado de prensa que data del 15 de mayo de 2015, la Cancillería colombiana afirmó que: "En el período comprendido entre 2012 y lo corrido de mayo de 2015 han sido deportados 7.027 ciudadanos colombianos (en el 2012: 131; en el 2013: 2.614; en el 2014: 1.772 y en lo que va corrido del 2015: 2.510)" (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, 2015).

Las medidas unilaterales adoptadas por el Ejecutivo venezolano, y el manejo del discurso sobre la situación de frontera que de allí ha provenido, desembocó en una crisis bilateral que condujo al retiro de embajadores y a un posterior encuentro entre presidentes el 21 de septiembre de 2015. Este contó con el

acompañamiento de los presidentes *pro tempore* de UNASUR (el presidente ecuatoriano Rafael Correa) y de la CELAC (el presidente uruguayo Tabaré Vázquez). Al término de dicha reunión se acordó: el retorno inmediato de los respectivos embajadores, lo cual se cumplió. En segundo lugar, realizar una investigación sobre la situación en la frontera, de la cual no se ha entregado a la opinión pública informe alguno. En tercer lugar, se acordó reunir a los equipos de ministros para empezar a tratar temas sensibles de la frontera. Algunas de esas reuniones se han llevado a cabo, pero sus resultados han sido nulos.

Igualmente, se pactó la paulatina normalización de la frontera, a lo cual el presidente Maduro, en una alocución de su programa televisivo, se mostró altamente renuente. Es más, Maduro afirmó en dicha ocasión que la frontera bien podría permanecer cerrada por un periodo de dos años, hasta que no estuvieran dadas las condiciones de seguridad que demanda el pueblo venezolano. Por otro lado, se habló de la necesidad de coexistencia de los modelos políticos, económicos y sociales de los respectivos países, lo cual, con la frontera cerrada y con las medidas de choque dirigidas a personas de origen colombiano presentes en estados limítrofes resulta poco viable. El sexto punto hace un llamado al espíritu de hermandad y unidad propiciando un clima de mutuo respeto y convivencia. Salvo que las intervenciones en los diferentes espacios por parte de autoridades venezolanas preponderantes –como el presidente de la Asamblea Nacional y el propio presidente Maduro– han puesto sobre la mesa un lenguaje acalorado.

Además, se ha responsabilizado constantemente a la nacionalidad colombiana por las problemáticas sociales, económicas y de seguridad en Venezuela, lo que ha dificultado extremadamente que prime un clima de respeto y convivencia. Dicha actitud de las autoridades vecinas preocupa, tanto como preocupa el silencio atolondrado de las instancias decisorias colombianas frente a los constantes ataques discursivos provenientes de Caracas y frente a las medidas que han afectado a miles de colombianos en la frontera común.

Así mismo, quedó en vilo el acompañamiento de Rafael Correa y Tabaré Vázquez que, dicho sea de paso, constituía una participación más que todo en tanto que presidentes pro tempore de las plataformas regionales mencionadas, que un rol ligado a sus estatus de jefes del Ejecutivo en sus respectivos países.

Toda esta situación ha demostrado que existen dos lecturas totalmente diferentes acerca de la naturaleza y las potencialidades de la frontera común. Lecturas

que tienen un papel importante en el seno de los respectivos planes de desarrollo, y que tocan fibras esenciales de ese territorio especial que une a los dos países, y que es altamente poroso, indómito, complejo y problemático. La línea divisoria tiene una sorprendente longitud de 2.219 kilómetros, y por cuenta de las dinámicas que la componen, representa la única frontera viva de Venezuela y la más compleja para Colombia junto a la que comparte con Ecuador.

Mientras que cuatro estados venezolanos se ven influenciados por la cuestión fronteriza, siete departamentos colombianos deben dimensionar todas las ventajas y desventajas que están ligadas a su carácter fronterizo. Se trata de los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía que deben hacer frente a los elementos ligados a una vecindad cambiante, variopinta, conflictiva y desafiante.

2. Securitización vs. Cierre de brechas

Tradicionalmente, la política de frontera se ha planteado desde los centros distantes de poder en ambos casos. Del lado colombiano, la existencia de un Plan Fronteras constituye un avance que hay que reconocer, y que trata de paliar dicha situación histórica. No obstante, aquel instrumento sigue siendo insuficiente ante las demandas y necesidades de los habitantes de dicha región. Con todo y ello, el Estado colombiano ha desplegado esfuerzos con miras a mejorar la situación de sus ciudadanos en zona limítrofe, logrando establecer elementos de percepción positiva. En cambio, existe la sensación de que las realidades socio-económicas se han deteriorado del otro lado de la frontera.

Mientras el Estado colombiano lee la frontera como una zona importante en términos de desarrollo económico –y con componentes importantes de gasto social–, el Estado venezolano entiende la franja limítrofe en términos de seguridad nacional.

Tras el ascenso del proyecto conocido como Revolución Bolivariana, y con los sucesivos gobiernos que han ejercido, muchos aspectos políticos e instituciona-

les se han ido modificando profundamente. Aquello ha generado un impacto importante en las relaciones entre Venezuela y Colombia, cuyo proceso evolutivo ha sido bastante llamativo. Durante los años 80, lo que primaba en el encuentro –y los desencuentros– de carácter intergubernamental, era el diferendo limítrofe. Ya para la década de los 90 surge y se consolida una relación comercial importante, y empieza a operar la lógica de la "desgolfización". Durante los años 2000 se pasa de una situación signada por un importante intercambio comercial, a una dinámica de securitización promovida por el gobierno venezolano.

Para abordar los ejes de política pública que se refieren al tratamiento de la zona fronteriza, se ha decidido hacer un análisis sucinto de los elementos que gravitan dicha temática en el seno de los respectivos planes de desarrollo.

La lectura sobre la frontera que se realiza actualmente desde Miraflores, incluye una serie de elementos de seguridad y defensa. Esto se evidencia mediante revisión del Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019 –mejor conocido como el Plan de la Patria–, que fue elaborado por Hugo Chávez para la campaña presidencial de 2012, pero que ante su ausencia fue retomado al pie de la letra por su sucesor Nicolás Maduro con motivo de su candidatura presidencial de 2013.

Dicho Plan, que hoy por hoy es ley de la República Bolivariana, en su Gran Objetivo Histórico No. 1, específicamente en el numeral 1.1.5.9, llama a: "conformar un sistema de medios que contribuya a la organización sectorial para la defensa integral de la Patria, con énfasis en la consolidación de nuevos medios y formas de producir contenidos en la frontera con relevancia de los valores patrióticos y socialistas" (Plan de la Patria, 2013, pág. 33).

Con los estados de excepción, una de las garantías que quedó contenida fue precisamente la de libertad de expresión y prensa. ¿Cuál es el riesgo en que se incurre cuando en el lado venezolano de la frontera se genera un discurso político que pretende promover los denominados valores patrióticos y socialistas? Algunos de los resultados ya se empiezan a notar: es precisamente en zonas que se encuentran bajo estado de excepción, en donde se reportan éxitos y mejoras debido al cierre de la frontera sin que las afirmaciones de las autoridades cuenten con fuentes o referencias verificables y de peso. La generación de discursos políticos en donde se le endilga toda la responsabilidad a la nacionalidad colombiana y se la designa como culpable de todos los males en Venezuela,

ha revivido elementos de anti colombianismo en la zona de frontera, cosa que, paradójicamente, ya se habían aplacado notoriamente durante los sucesivos gobiernos de Hugo Chávez.

Llama la atención también que la enunciación del tema de medios se asocia directamente a un tema de seguridad. Se trata del fortalecimiento de canales de comunicación, pero destinados a colaborar en las labores de defensa integral. Esto se ha ido instrumentalizando por medio de las condiciones de gobernabilidad que ha significado la declaratoria de los estados de excepción. Asimismo, reforzar el sentido patriótico parece ocupar un espacio importante en dicho apartado del Plan, en una zona neurálgica, dado su carácter limítrofe y de recepción de colombianos migrantes.

Posteriormente, el numeral 1.6.1.2, dice: "incrementar la actividad operativa cívico-militar en las fronteras para la defensa de nuestro territorio, a fin de controlar y neutralizar el crimen trasnacional, así como la acción de grupos generadores de violencia" (Plan de la Patria, 2013, pág. 46).

En este punto particularmente, se nota un discurso expuesto por el Ejecutivo venezolano en el cual se reconoce la zona de frontera como un territorio dominado por la delincuencia transnacional. Pero apelando a factores patrióticos y sentimentales, el gobierno venezolano –y especialmente los líderes de la Revolución Bolivariana– han identificado como causa de este flagelo al denominado "paramilitarismo colombiano". Esto es básicamente una instrumentalización mediante la cual, por un lado, se impulsa a que los venezolanos asocien los factores de delincuencia con el fenómeno del paramilitarismo que vivió Colombia en décadas pasadas y que se clasifique a las fuerzas transgresoras a la derecha del espectro, diferenciadas y enfrentadas incluso con el proyecto político que hoy comanda el presidente Nicolás Maduro. Por el otro lado, presenta a Venezuela como un país que es víctima de actores externos que buscan desestabilizarlo en términos de seguridad, y efectuar un ataque a sus estructuras económicas mediante el contrabando de productos subsidiados hacia territorio colombiano (neogranadino).

Tanto así, que el gobierno venezolano ha llegado a afirmar que la guerra económica que vive, y con ello los desequilibrios macroeconómicos, se debe a su vecindad con Colombia y al accionar de grupos paramilitares provenientes del lado occidental de la frontera. Incluso llama la atención que, al presentar

resultados de seguridad, el Ejecutivo venezolano, menciona repetidamente el elemento de origen colombiano.

Gran Objetivo Histórico No. 4 se propone: “contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo el mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria en el planeta [sic]”. Por su parte, el 4.1.6.3, comenta lo siguiente: “Profundizar la estrategia de diálogo político al más alto nivel y de encadenamientos productivos con la hermana Republica [sic] de Colombia, dando cumplimiento al mandato de unión de El Libertador Simón Bolívar” (Plan de la Patria, 2013, pág. 100).

El 26 de mayo de 2015 el gobierno venezolano expidió el Decreto 1787, con el cual asumía, no solamente la frontera colombiana, sino sus diferentes fronteras como zonas de seguridad. Lo que llamó la atención es que no se nombrara a Colombia dentro del articulado, y se fijara posición unilateral sobre el límite de zonas marinas y submarinas que aún se encuentra en discusión. Es de notar que esta actitud de las autoridades venezolanas estaba en consonancia con el Plan de la Patria y sólo hasta que Colombia presentó una nota diplomática –la cual no fue respondida–, se reculó en la delimitación, no en la declaratoria de zonas de seguridad en lo que compete a las fronteras, como quedó reflejado en el Decreto 1859 del 6 de julio de 2015. Esto implica que la lectura que el gobierno venezolano hace de la zona de frontera, está basada en una visión clásica de soberanía nacional, y seguridad y defensa.

Ahora bien, en el numeral No. 4.1.10, habla de “promover la resolución armoniosa y cooperativa de las delimitaciones pendientes, entendiendo la estabilización de las fronteras como un elemento de unidad y de paz” (Plan de la Patria, 2013, pág.103). Al incluir este numeral en el análisis, salta a la vista una importante contradicción en los términos en que se comprende la frontera. Al inicio, se plantean las implicaciones que surgen de la zona limítrofe en términos de seguridad y defensa, y posteriormente se contradice aquello planteando que el tratamiento de las fronteras debe estar volcado sobre una estabilización conducente a la paz. Decisiones posteriores a la adopción del Plan de la Patria –especialmente en cuanto atañe al Decreto 1787 y el despliegue de fuerzas en el marco de las OLP– constituyen fuertes indicios de que el aspecto de securitización está ganando la partida frente a la construcción de “unidad y de paz”.

En el caso colombiano, habría que referirse a la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país". Este Plan se destaca por identificar la frontera como una zona de desarrollo económico y de demandas sociales que requieren especial atención de parte de las autoridades nacionales y de los gobiernos regionales y locales. Esta visión proviene de la primera administración Santos, y parte de su implementación y ejecución se refleja en el Plan Fronteras que tiene una vocación claramente de desarrollo en infraestructura y de atención reactiva a las demandas sociales.

Al entrar en detalle en los elementos del plan, el primer artículo que sale a la superficie es el No. 182: regiones con características especiales de transporte. Parte del reconocimiento de que existe un importante rezago en términos de infraestructura entre las zonas de frontera y otras porciones del territorio nacional, y plantea la necesidad de adecuar las vías para incentivar el comercio, los procesos de desarrollo y la interconexión regional.

Esto busca revertir una situación histórica: la dependencia de los habitantes colombianos de la infraestructura vial venezolana. Por ejemplo, por muchos años quienes deseaban movilizarse entre Norte de Santander y Arauca, debían tomar prestados los caminos venezolanos, dado el estado de precariedad de las vías colombianas. Esto aligeraba el viaje y facilitaba el transporte tanto humano como de mercancías.

El Artículo 184 busca la coordinación de diferentes actores institucionales que hacen vida en zona de frontera, y de los cuales depende el desarrollo y la puesta en marcha del Plan de Desarrollo. Esto es, en parte, producto de la experiencia del Plan Fronteras, que ha demostrado que un alto grado de integración de las instancias decisorias facilita los procesos y la obtención de resultados positivos. Se trata de un artículo puramente procedimental; no se preocupa tanto por el qué hacer, sino por el cómo hacerlo. Esto tiene un claro tono de reconocimiento a los diferentes niveles e instancias administrativas que hacen presencia en zona de frontera.

En el marco de los Artículos 200 y 201, se reconoce las disparidades en el proceso de desarrollo, y el rezago de varias de las zonas del país, incluidas las regiones de frontera. Lo que plantea ante esto, es un proceso de generación de políticas públicas para efectuar un "cierre de brechas", en términos tanto

intrarregionales como interregionales. En la misma dirección que el artículo anterior, se trata de un proceso de articulación institucional con miras a dar respuesta efectiva a zonas rezagadas del territorio nacional en términos de desarrollo. Lo interesante aquí, es que se prioriza este cierre de brechas en zonas de frontera, y así lo presenta el articulado del Plan.

El Artículo 258 habla de la posibilidad de que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo traslade el manejo de las zonas francas que se ubican en municipios fronterizos a las entidades territoriales concernidas. Esto, con el ánimo de descentralizar operaciones comerciales, y crear capacidades en el seno de las instancias administrativas de las estructuras regionales y locales.

Nótese que el tono que el Plan de Desarrollo colombiano establece para las zonas de frontera, está íntimamente emparentado con mecanismos de corte económico, comercial, de integración, de infraestructura y de solidez en el manejo de los recursos. Se trata, en últimas de enunciados que se proponen crear mecanismos para lograr el desarrollo económico en frontera, tras la identificación de vacíos y brechas en el proceso de crecimiento y progreso.

Mientras tanto, el caso venezolano se caracteriza por adoptar un tono ligado a factores de seguridad y defensa. Incluso, algunos apartes dejan entrever que se entiende a la zona de frontera –y con ello al Estado contraparte– como un elemento proclive a la desestabilización y a la exportación de prácticas violentas que buscan atentar contra la continuidad del proyecto de la Revolución Bolivariana.

3. Retos y recomendaciones

En primer lugar, hay que tener en cuenta que más allá de las diferencias políticas, económicas y sociales que encarnan los dos proyectos de país, la frontera es el punto de encuentro de dos ópticas disímiles. Del lado colombiano, se trata de un proyecto que es formulado por un gobierno dentro de un Estado supeditado a la alternancia propia de los sistemas democráticos, mientras que del lado venezolano se habla de gobierno, Estado y proyecto político como

una unidad indivisible con una lectura ideológica e instrumentalista de los problemas que enfrenta la región fronteriza.

Estas dos lecturas se contraponen dificultando la articulación de las respectivas institucionalidades de cara a enfrentar problemas comunes como sin lugar a duda lo es la presencia de bandas criminales en zona de frontera. Por lo tanto, sería recomendable que, independientemente del color político que encarnen los gobiernos de Colombia y Venezuela, se tenga en cuenta que la naturaleza de las problemáticas comunes requiere respuestas estatales. Para ello, un primer aporte sería la unificación del lenguaje a la hora de caracterizar el problema. Es decir, que tanto colombianos como venezolanos se pongan de acuerdo en la denominación de los actores criminales evitando usar el mote de "paramilitares colombianos" que sin lugar a duda dificulta que se aborde adecuadamente la amenaza a la que se busca enfrentar.

El segundo reto está ligado a las disparidades económicas que se presentan en zona de frontera, las cuales son de difícil resolución dado el modelo asistencialista imperante en Venezuela. No obstante, las autoridades colombianas pueden realizar esfuerzos para controlar los mercados cambiarios, no sólo porque se trate de una demanda de Venezuela, sino porque este negocio está siendo fuente de ingresos para estructuras al margen de la ley. El establecimiento de controles diáfanos y claros a las actividades cambiarias en zona de frontera, puede proveer las bases para evitar que grupos ilegales se lucren a través de mecanismos como el lavado de dinero.

Un tercer punto: dada la transformación política ocurrida en Venezuela en estos últimos 16 años, las autoridades colombianas deben entender que situaciones que se han vivido en frontera –como la deportación y expulsión de connacionales– no deben enfrentarse bajo los cánones de atención de desastres. Se debe más bien, generar los mecanismos legales e institucionales para administrar los flujos migratorios tanto desde, como hacia Colombia teniendo en cuenta las múltiples crisis que enfrenta el vecino país –política, económica y de seguridad–. Colombia no tiene instrumentos suficientemente sólidos para racionalizar los movimientos migratorios que demandan su concurso. Las autoridades colombianas tienen que estar preparadas para atender una migración que incluye fuertes componentes de poblaciones vulnerables.

Finalmente, la institucionalidad debe entender que por difícil que parezca lograr acuerdos y establecer entendimientos con un Estado tan temperamental como el venezolano bajo la dirección de Nicolás Maduro, se deberá hacer gala de aplomo y de mesura, y al mismo tiempo de firmeza a la hora de hacer prevalecer el interés nacional. Se debe propiciar una relación cordial, sin ceder en la consolidación de los objetivos del Estado.

Referencias

Caracol Radio. (21 de Septiembre de 2015). *Cifras de migración desmienten "éxodo" que señala Maduro*. Obtenido de http://caracol.com.co/radio/2015/08/21/internacional/1440158061_216652.html

Correo del Orinoco. (2015 de Mayo de 2015). *Defensor confirmó que deportación de 3.571 colombianos que ingresaron ilegalmente.* Obtenido de http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/defensor-confirmo-deportacion-3-571-colombianos-que-ingresaron-ilegalmente/

De La Rosa, A. (20 de Agosto de 2015). *Maduro exigió a Delcy Rodríguez convocar una reunión con Colombia*. Obtenido de El Universal: http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150820/maduro-exigio-a-delcy-rodriguez-convocar-una-reunion-con-colombia

Flujo migratorio de colombianos a Venezuela: las crifras cuentan. (14 de Octubre de 2015). Obtenido de http://www.urosario.edu.co/CMSPages/GetFile.aspx?nodeguid=4ba3067e-39da-4672-a6a5-cdaa49cdb81c&lang=es-CO

Mata, J. (13 de Agosto de 2015). *52 delincuentes abatidos y 931 detenidos destacan en balance oficial de OLP.* Obtenido de El Universal: http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150813/52-delincuentes-abatidos-y-931-detenidos-destacan-en-balance-oficial-d

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (7 de Julio de 2015). *Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto 1859 del Gobierno de Venezuela)*. Obtenido de http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publiques/2015-07-07/11840

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (15 de Mayo de 2015). *Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre deportaciones desde Venezuela.* Obtenido de http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publiques/comunicado-prensa-ministerio-relaciones-exteriores-sobre-deportaciones-venezuela

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (21 de Septiembre de 2015). *Declaración Conjunta de los Presidentes de Colombia y Venezuela, con la facilitación de los Presidentes de Ecuador y Uruguay.* Obtenido de http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2015-09-21/12295

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. (9 de Septiembre de 2015). *Nueva Frontera de Paz.* Obtenido de http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2015/09/2-Nueva-frontera-de-paz.pdf

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (10 de Septiembre de 2015). *The truth about the Venezuela-Colombia border situation.* Obtenido de República Bolivariana de Venezuela - Embajada en EE.UU.: http://eeuu.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=439%3Acancilleria-venezolana-publica-en-the-new-york-times-comunicado-sobre-situacion-en-frontera-con-colombia-&catid=3%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=19&lang=en

Observatorio Venezolano de Violencia. (29 de Diciembre de 2014). *Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2014*. Obtenido de http://observatoriodeviolencia.org.ve/ws/wp-content/uploads/2015/02/OVV-INFORME-DEL-2014.pdf

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (14 de Octubre de 2015). *Informe de situación No. 12 - Colombia: situación humanitaria en frontera colombo-venezolana*. Obtenido de https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/151015_informe_de_situacion_no_12_situacion_de_frontera_final.pdf

Plan de la Patria - Segundo Plan Socialista de Desarollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019. (28 de Septiembre de 2013). Obtenido de http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos Por Un Nuevo País". (9 de Junio de 2015). Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf

Telesur TV. (19 de Agosto de 2015). *Venezuela cierra frontera con Colombia tras ataque paramilitar.* Obtenido de http://www.telesurtv.net/news/Maduro-anuncia-cierre-de-frontera-con-Colombia-tras-ataque-paramilitar-20150819-0085.html

10. La frontera colombo ecuatoriana en el posconflicto

Fernando Carrión,
Profesor Investigador de FLACSO (Ecuador)

1. Introducción

A alturas de este siglo se percibe un fenómeno relativamente nuevo en América Latina: las fronteras, es decir, los márgenes y las periferias de los Estados nacionales, empiezan a visibilizase y a tener más importancia de la que tenían tiempo atrás. ¿A qué se debe este cambio?

Sin duda que mucho tienen que ver el proceso de globalización, en tanto reposiciona estos territorios, debido a que, siguiendo con Auge (2007) "Las fronteras nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse". Se suponía que frente al desarrollo de la *tecnología virtual*, al aparecimiento de una *nueva economía*, y a la *apertura* sin fin de los Estados, las fronteras iban a desaparecer; pero fue todo lo contrario: se diseñaron nuevamente para cumplir funciones estratégicas vinculadas justamente a estos procesos.

Quizás lo más interesante tenga que ver con el tránsito de la figura social clásica que construía la ilegalidad en la frontera: del contrabandista clásico de origen binacional vinculado solo al comercio[1], se pasa al traficante, como un actor inscrito en la red global del crimen, que transforma las fronteras: de una condición "del espacio de los lugares al de los flujos" (Castells, 2001). De esta manera,

1- Los casos de Panamá para el consumo de textiles, cigarrillos y alcohol es clave para la región; como también lo es la triple frontera para armas, tecnología

las distintas fronteras nacionales e internacionales se convierten en plataformas mundiales donde se configuran las relaciones interfronterizas bajo la lógica de *sistemas fronterizos globales*. En este caso las fronteras asumen la condición de nodos claves para el impulso de las redes del crimen mundial.

En términos demográficos las fronteras empiezan a tener un crecimiento mayor que los promedios nacionales, que refleja el reposicionamiento de estos territorios dentro de las economías, produciendo un efecto de atracción de población. Las migraciones generan balances migratorios positivos para las fronteras y tienden a fortalecer las ciudades de estas regiones.

Pero estos fenómenos no son homogéneos en las fronteras porque en este último tiempo –desde fines del siglo pasado– se han instalado modelos de desarrollo distintos en los países de América Latina, que conducen a la profundización de las asimetrías históricas existentes[2]. En esta perspectiva se ubica –en la actualidad– la crisis económica que vive la región, pero que en cada país se procesa de manera diferente, según los enfoques políticos de cada uno de los gobiernos nacionales.

Por eso las fronteras tienden a potenciarse, porque allí confluyen las asimetrías que –en este contexto y dinámica transfronteriza– se hacen complementarias. Por ejemplo, lo que en un lado cuesta más que en el otro, según la teoría de los vasos comunicantes, tenderá a fluir bajo la forma del contrabando hacia el otro lado. El ejemplo más evidente es el de la gasolina.

De allí que se considere un terreno muy fértil de diferenciación las políticas públicas en los distintos países; así, por ejemplo, los subsidios[3], las devaluaciones[4], los tratados de libre comercio entre países y los niveles de productividad, entre otros, terminan siendo componentes de producción de las asimetrías.

2- La transformación hacia la izquierda en los gobiernos nacionales generó una interpretación cimentada en una concepción plural de las vías seguidas que, según Burbano, (2014) pueden ser de dos vías: la una desde la existencia de dos izquierdas, una buena y otra mala (Castañeda, 2006), y la otra desde la presencia de múltiples izquierdas, que abren o refundan un nuevo orden político, interpretado por Cameron y Hershberg (2010).

3- El caso de la frontera colombo/venezolana es muy interesante respecto de la gasolina: el precio en Venezuela está altamente subsidiado mientras en Colombia los precios son internacionales, lo cual hace que los contrabandistas que llevan la gasolina a Colombia tengan utilidades mayores a las del narcotráfico.

4- Colombia ha devaluado el peso, según el Banco de la República, en un 29 por ciento desde enero a agosto de 2015, mientras Ecuador tiene un proceso inverso de apreciación del dólar.

Pero también, dado que los factores de la producción tienden a moverse mucho más libremente que antes, existe un mercado ilegal de ámbito mundial que se estructura sobre la base de una *red global del crimen*, que cuenta con una estructura de traficantes que hacen más permeables y más integradas unas fronteras con otras, bajo la lógica de un *sistema fronterizo global*. En esta perspectiva se encuentran giros tales como el contrabando (productos chinos, indios), narcotráfico (cultivo andino), armas (EEUU, israelíes), trata de personas (trabajo, sexo), tráfico de migrantes (África, Asia).

De allí que en la actualidad las fronteras sean unos *nodos* de alta conflictividad, no solo entre los países colindantes sino también de la totalidad de los Estados por donde las rutas de estos giros transitan. Aquí la paradoja: lo ilegal integra bajo la forma de un sistema y lo legal separa, porque los marcos jurídicos de las países son distintos y tienen jurisdicciones explícitas.

La conflictividad conduce, por la incapacidad de procesarla a través de las políticas públicas, a hechos de alta violencia. Lo importante de esta afirmación tiene que ver con tres hechos concurrentes: a. La violencia es una expresión particular de los conflictos en las fronteras, que da lugar a una típicamente fronteriza[5]; b. en las fronteras se concentran varias otras violencias: género, intrafamiliar y juvenil, entre otras; c. estas violencias le añaden un componente adicional a la complejidad de las mismas fronteras. Esto es, un caso típico de causación circular que nos debe llevar a preguntarnos ¿Cómo explicar que estas asimetrías complementarias producen violencia y cómo esta le hace más compleja a la frontera?

Con respecto de las tasas de homicidios, lo primero que salta a la vista tiene que ver que con el hecho de que las tasas no son iguales en un lado respecto del otro de la zona transfronteriza. La violencia homicida en el lado venezolano es casi la mitad del lado colombiano; y en la frontera colombiana con Ecuador es más baja que en el lado ecuatoriano, como los que se pueden percibir en el Cuadro de la página siguiente.

Con este trabajo buscamos mostrar: a. Los conflictos internos de los países vecinos a Ecuador no lo contaminaron, mientras los mercados ilegales sí; b. El Ecuador se ha convertido en una plataforma internacional del delito; c. Los

5- Hay una violencia particular: la violencia fronteriza. (Carrión, 2010).

CUADRO No 1

VENEZUELA	2008	52	Venezuela-Colombia	34
			Venezuela-Brasil	39
			Venezuela-Guyana	24
COLOMBIA	2008	34	Colombia-Venezuela	67
			Colombia-Panamá	32
			Colombia-Ecuador	25
			Colombia-Brasil	51
			Colombia-Perú	22
ECUADOR	2008	18	Ecuador-Colombia	36
			Ecuador-Perú	9

Tasas de homicidios en las fronteras de Colombia con Ecuador y Venezuela

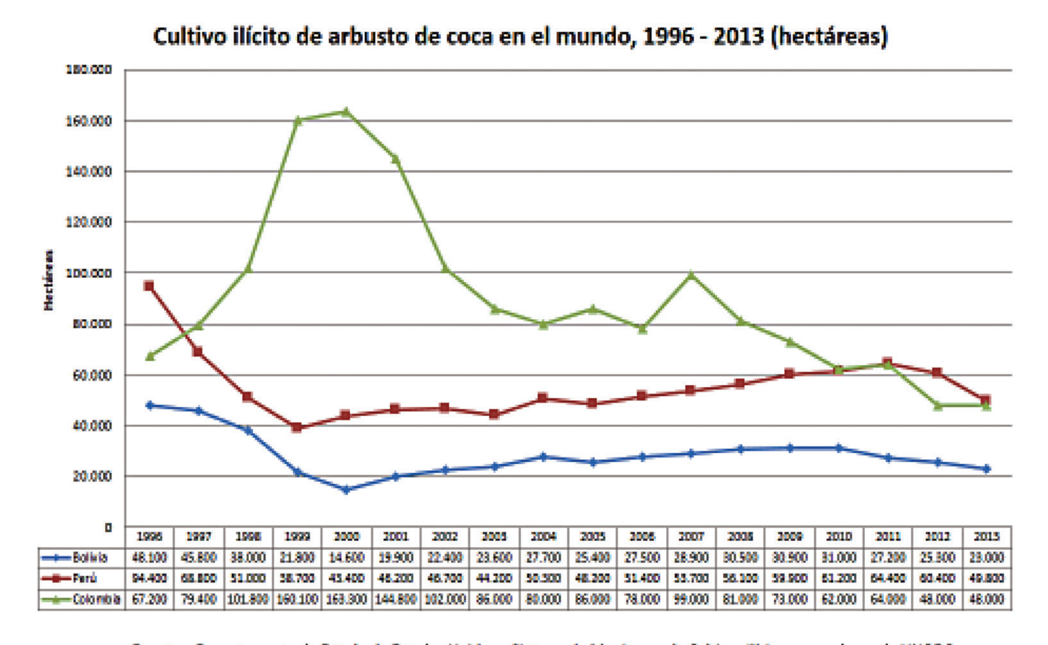
acuerdos de Paz pueden desmontar relativamente esta doble condición; d. el Ecuador debe reconocer que Colombia es un país con un mercado potencial muy atractivo, que debería llevar a la realización de acuerdos comerciales que beneficien a los dos países; e. y el fortalecimiento de las instituciones locales y nacionales en la perspectiva de la integración, la descentralización y la seguridad. En otras palabras, una posición optimista que primero se logre la Paz y segundo, que sea beneficiosa para los dos países.

2. Ecuador: de Isla de Paz a plataforma internacional del delito

El Ecuador construyó a fines de la década de los años ochenta la figura o el *mito de la Isla de Paz* para significar que los procesos de lucha armada en el interior de los países vecinos de Perú con Sendero Luminoso y MRTA, y de Colombia

con las FARC y ELN, no habían contaminado al país en la época de máxima violencia interna. En otras palabras, que el *Ecuador había sido inmune* frente a los conflictos internos de estos dos países.

Sin embargo, esta realidad idílica se hizo líquida en un momento histórico posterior, cuando los mercados ilegales –principalmente de cocaína– se hicieron presentes en los dos países fronterizos con Ecuador: Colombia y Perú se convirtieron en los terrenos privilegiados para el cultivo de la hoja coca, tanto que según UNODC, son los más importantes del mundo, tal como se puede apreciar en el gráfico No. 1



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bolivia	48.100	45.800	38.000	21.800	14.600	19.900	22.400	23.600	27.700	25.400	27.500	28.900	30.500	30.900	31.000	27.200	25.300	23.000
Perú	94.400	68.800	51.000	38.700	43.400	46.200	46.700	44.200	50.300	48.200	51.400	53.700	56.100	59.900	61.200	64.400	60.400	49.800
Colombia	67.200	79.400	101.800	160.100	163.300	144.800	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	99.000	81.000	73.000	62.000	64.000	48.000	48.000

Fuentes: Departamento de Estado de Estados Unidos y Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos apoyado por la UNODC.
Elaboración: Proyecto Fronteras. Departamento de Estudios Políticos. FLACSO Ecuador



A diferencia de los conflictos militares internos que no contaminaron al Ecuador, en este caso de los mercados ilegales sí se percibe una metástasis debido a que el país se convirtió en un lugar estratégico dentro de la estructura general del narcotráfico, principalmente de la cocaína.

En esa misma línea deben ubicarse las políticas de focalización, entre las que se destaca el Plan Colombia, que producen el efecto globo y el efecto cucaracha. Si bien el señalado Plan redujo parcialmente las áreas de cultivo en Colombia, cuando se hace un balance regional el efecto no fue tan auspicioso[6], como tampoco lo fue en la producción de cocaína, porque se incrementó el nivel de productividad gracias al desarrollo tecnológico. Respecto del combate a los grandes cárteles de la droga lo que ocurrió fue la pluralización de los grupos criminales bajo la denominación de bandas criminales (BACRIM)[7], consiguiendo una integración funcional de las zonas de producción colombianas con las rutas del narcotráfico manejadas por los cárteles mexicanos.

Esta transformación de la dinámica del narcotráfico y de la aplicación del Plan Colombia[8], se produce justamente en un momento en que el Ecuador se encuentra con una severa crisis económica que le llevó a un cambio de su moneda: del Sucre al Dólar. Adicionalmente existe una crisis institucional expresada en la gran inestabilidad en la conducción y administración del país: sucesión de 8 presidentes en 10 años, crisis del sistema político y nuevo ciclo de la representación. Y en tercer lugar, el país logra un acuerdo de Paz con el Perú, para cerrar sus fronteras y el diferendo histórico que mantenían, justo en una coyuntura en que se abren los problemas al otro lado, en la frontera norte con Colombia, debido al desborde de la dinámica de la ilegalidad.

Ecuador en el cambio de siglo muestra un nivel de alta vulnerabilidad venida de la crisis económica y política, así como el desconocimiento social e institucional para el manejo del problema de los mercados ilegales. El marco institucional estaba dirigido hacia otro tipo de delitos, sin tener en cuenta que las grandes economías ilegales podrían llegar al país. El Ecuador no había

6- Los denominados laboratorios o cocinas de procesamiento de cocaína se localizaron en Ecuador como en otros países de la región, haciendo mucho más eficiente la exportación y el manejo del alcaloide en las rutas, como también en los lugares de consumo.

7- La nomenclatura en las políticas antidrogas ha sido clave, a pesar de lo poco se ha trabajado el tema. Por ejemplo, mientras la denominación de cárteles surge de la propia DEA, para referirse inicialmente a los grupos colombianos de Medellín y de Cali y luego a los mexicanos de Sinaloa, El Golfo y Juárez, entre otros. Posteriormente el nombre de Banda Criminal o BACRIM lo utilizó el gobierno del Presidente Uribe para significar la supuesta derrota de los cárteles de Medellín y Cali, entre otros, gracias a la propuesta de la Seguridad Democrática y del Plan Colombia.

8- El Plan Colombia fue concebido bajo la lógica general de la guerra a las drogas, que fuera impulsada desde 1974, con una acción dirigida exclusivamente hacia la oferta de los narcóticos; es decir, focalizada en ciertos territorios (Colombia) y una sola fase del proceso productivo.

tenido ninguna relación con la producción, circulación y consumo de narcóticos. Por eso, cuando aparece el problema fronterizo con Colombia, el país no sabe cómo proceder; porque en el manejo fronterizo clásico con el Perú se habían configurado visiones de soberanía nacional vinculadas a la definición de límites, tanto en logística como en doctrina. En el caso de la frontera con Colombia se trataba de otro problema, en nada relacionado con la definición de los límites, sino por la porosidad, que es la que permite el flujo continuo de la ilegalidad.

En ese contexto el Ecuador empieza a insertarse en los mercados internacionales de la ilegalidad, gracias a su conversión en un lugar estratégico: por un lado, se importa por vía terrestre narcóticos desde Colombia y Perú y, por otro, hay una exportación marítima hacia los mercados internacionales. Ecuador no cultiva coca, sin embargo por territorio nacional, según el Departamento de Justicia de los EEUU, transitan más de 200 toneladas de cocaína. El manejo de semejante cantidad de alcaloide requiere de una organización criminal de amplio espectro, a la manera de una red global del crimen, en la cual participan organizaciones mexicanas como los cárteles de Sinaloa o del Golfo, colombianas definidas como BACRIM (Rastrojos, Urabeños y Cordillera) e italianas como las mafias de la Cossa Nostra, Apulia, N´drangueta, entre otras.

Esta condición estratégica del Ecuador nace de la división internacional del trabajo en el sector narcóticos, mostrando que el país se contamina y que su función cambia: ya no es un país de bodegaje o un lugar de tránsito, sino un especie de nodo de la red global del crimen (plataforma), donde se lava dinero, se consume droga y se trafica productos psicotrópicos en ámbitos que van más allá del mercado nacional, entre otros.

3. Zona de frontera: Cultivos ilícitos y actores armados

En Colombia existe una superposición de los mercados ilegales, principalmente alrededor del cultivo de la hoja de coca, y el conflicto interno, con grupos armados irregulares (paramilitares, FARC, ELN). Probablemente el

lugar que mejor muestre esta condición sean las zonas de frontera y, en este caso, de la frontera de Colombia con Ecuador.

En esta zona de frontera de Colombia con Ecuador nos encontramos con la superposición de los lugares de cultivo de coca con los espacios de acción de los actores armados, lo cual lleva a suponer que existe una simbiosis y nexos entre los dos; esto es, que los actores armados tienen alguna función dentro de estas regiones de cultivo, que pueden ser de producción, circulación, servicios de seguridad, financiamiento o de alguna otra adicional[9]. Esto significa que si se debilitan los actores armados los cultivos ilícitos también recibirán un impacto o, caso contrario, si los cultivos ilícitos desaparecen perderán peso los grupos armados. En otras palabras, si la política antinarcóticos afecta sensiblemente las áreas de cultivo, la economía ilícita y los actores armados perderán su base económica principal. De allí que el punto tres del acuerdo de Paz es clave: se trata de romper esta lógica de integración entre las FARC y el narcotráfico.

En los gráficos adjuntos se puede percibir claramente el peso que tiene el cultivo de coca en los dos departamentos fronterizos de Colombia con Ecuador: Nariño y Putumayo.

En el Grafico No 3 se aprecian las zonas donde se encuentran los actores armados, tanto paramilitares, bandas criminales como los frentes de las FARC-EP y ELN.

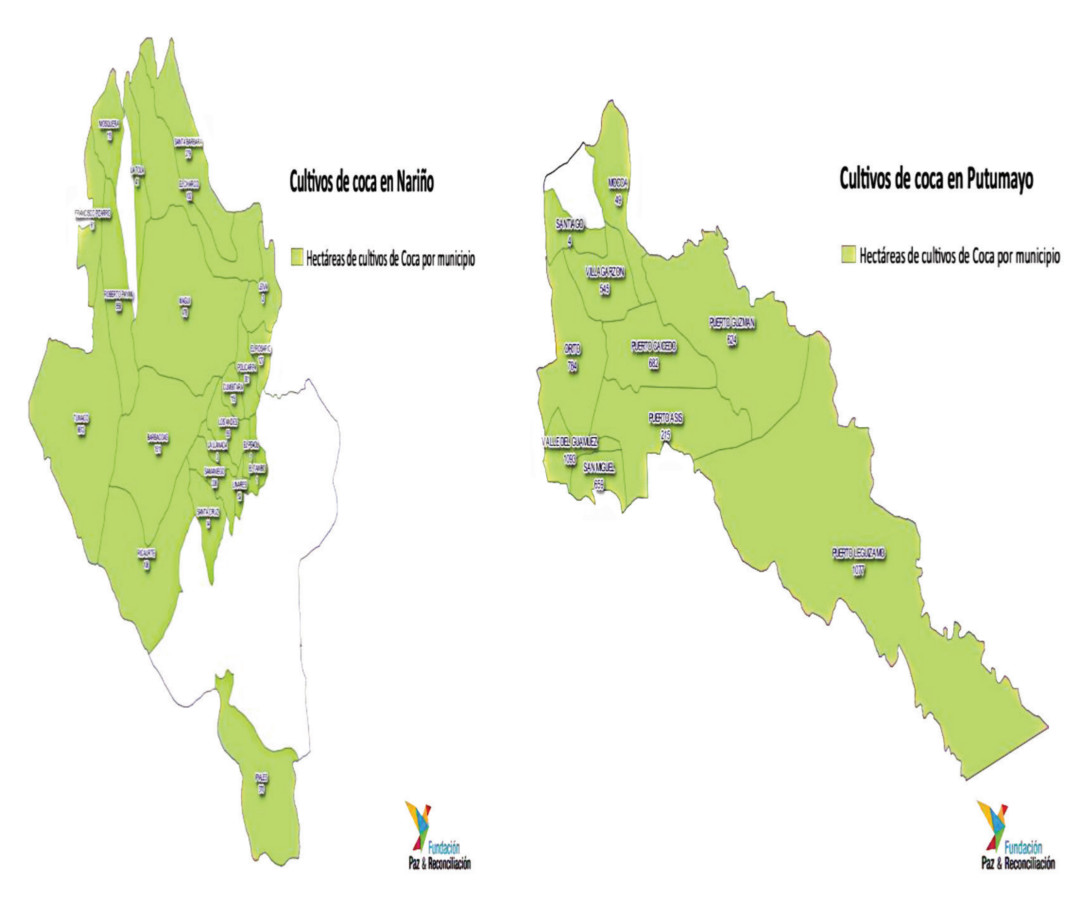
En el departamento de Putumayo se suma un hecho adicional: la guerrilla desarrolla acciones en contra de la infraestructura petrolera y en los dos departamentos se constituyen las Juntas de Acción Comunal donde la guerrilla ha logrado constituirse en una autoridad legítima, gracias a actividades coercitivas que impone, tales como el cobro de "vacunas", brindar seguridad e inversión social, entre otras.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el lado ecuatoriano de la frontera ha servido de espacio de contrabando de armas, municiones y para el tráfico

9- Según el punto de acuerdo –entre el Gobierno y las FARC-EP– en el problema de las drogas ilícitas explícitamente reconocen que ha atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno.

GRAFICO No. 2[10]

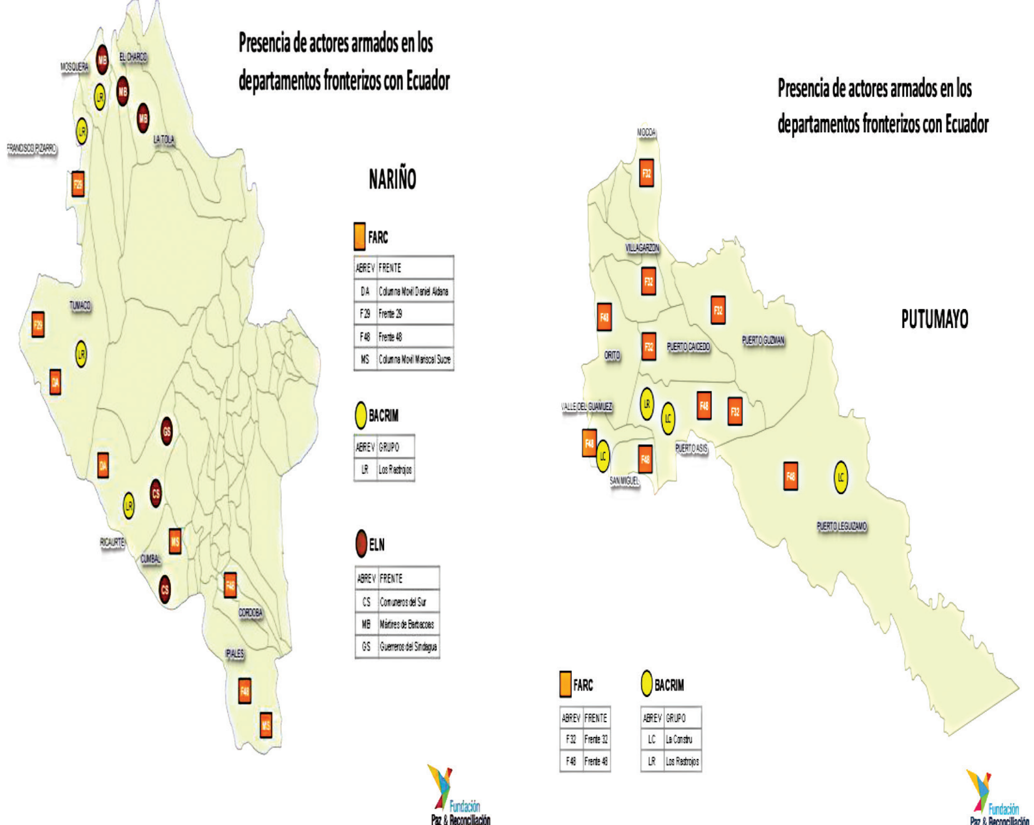
Zonas de cultivo de coca en los departamentos fronterizos de Nariño y Putumayo



de insumos como precursores químicos, mercancías que no se producen en Ecuador pero que entran por vía marítima o terrestre (Perú) de manera fraudulenta, convirtiendo al territorio nacional en un mercado de productos ilegales. Por eso, una reducción de la producción de narcóticos y del conflicto interno colombiano le beneficiará en mucho al Ecuador: disminución de los ingresos de productos psicotrópicos, de armas y municiones y de insumos para la producción de narcóticos.

10- Información obtenida de la conferencia de Ariel Ávila, en el seminario "Los conflictos fronterizos en las fronteras colombianas con Ecuador y Venezuela", realizada en 2015.

GRÁFICO No. 3[11]
Presencia de los actores armados en los departamentos de Nariño y Putumayo



4. La Paz en Colombia

El conflicto interno en Colombia tiene alrededor de 50 años, dejando una estela de víctimas que supera los 200 mil muertos, un desplazamiento interno entre 5 y 6 millones de personas, considerada una de las cifras más altas del mundo y si

11- Información obtenida de la conferencia de Ariel Ávila, en el seminario "Los conflictos fronterizos en las fronteras colombianas con Ecuador y Venezuela", realizada en 2015.

se lo mira comparativamente con el Ecuador, correspondería a la suma de la población de las dos ciudades más grandes: Quito y Guayaquil. A ello habría que añadir la cantidad de población que salió de Colombia bajo distintas formas, entre las que se debe mencionar al Ecuador, que reconoce en calidad de refugiados a cerca de 70 mil colombianos (más de 200 mil solicitantes) y alrededor de unos 500 mil habitantes migratorios bajo distintas formas.

En este largo camino por la Paz ha habido múltiples intentos por cerrar el conflicto, pero nunca se había llegado tan lejos como ahora. También en otros casos los resultados habían llegado a buen puerto, como el referido al M-19, que también tuvo muchos problemas en su andar. Son más de tres años de negociaciones en La Habana y se supone que la fecha límite será el mes de marzo del año 2016. Por eso se puede afirmar que se está muy cerca de la firma de la Paz entre el Gobierno del Presidente Santos y las FARC-EP.

Frente a ello hay que reconocer que en el camino ya existen pruebas suficientes de las partes en conflicto para llegar a este acuerdo y, es más, ya se han iniciado acciones en ese sentido. Basta señalar las siguientes: a. desminado conjunto de zonas; b. cese unilateral de hostilidades militares por parte de las FARC y probablemente bilateral a fin de año; c. debates al interior de las Fuerzas Armadas para cambiar la doctrina y en las FARC para sus militantes se formen en política y cultura; d. los 30 indultos realizados por parte del presidente Santos y la liberación de secuestrados de las FARC; e. sustitución de cultivos de coca.

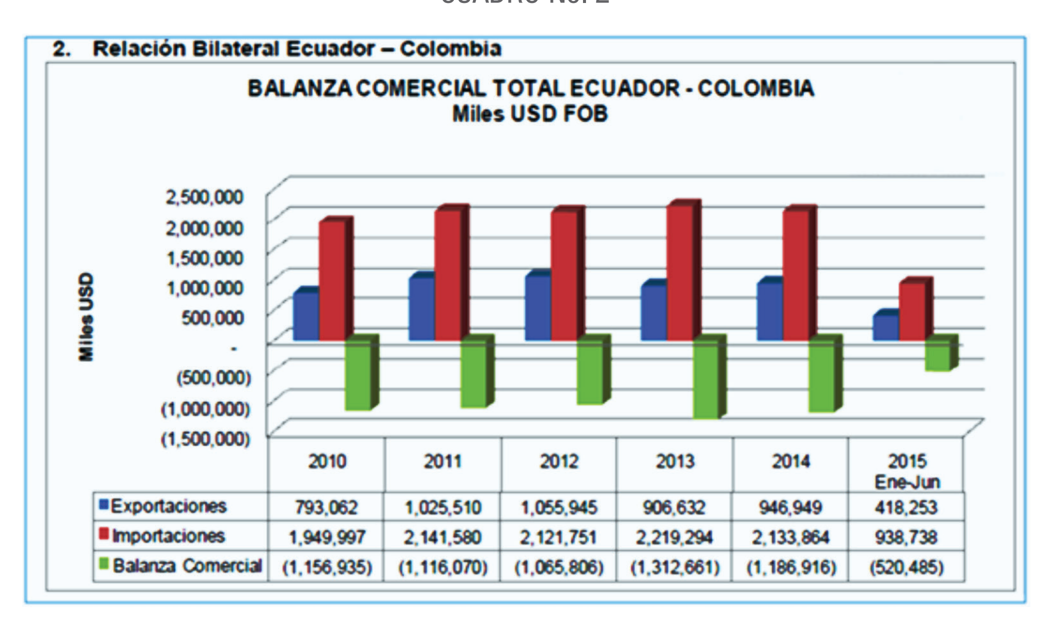
Pero también en este momento Colombia se encuentra en un debate nacional para legitimar socialmente el acuerdo, para avizorar el posconflicto y luego, para iniciar un cambio para recibir las transformaciones subyacentes. Sin embargo, no se puede negar que el proceso es conflictivo y tiene personas de la guerra que lucharán para regresar a una visión militarista de exclusión del otro mediante el uso de la fuerza.

5. El posconflicto colombiano en Ecuador

En el Ecuador el proceso del posconflicto colombiano empieza a sentirse, aunque en la sociedad nacional prevalece el desconocimiento y la distancia frente a lo que significa este paso histórico de Colombia. Daría la impresión que la negociación se está llevado a cabo de espaldas a los países vecinos y, por lo tanto, del Ecuador y de la región.

Por otro lado, ¿qué piensa el gobierno nacional sobre el proceso y sobre lo que se podría venir? En general hay un apoyo político al proceso de firma de la Paz, pero da la impresión que no se han construido escenarios de futuro en el momento del posconflicto; es decir, los grandes esfuerzos ecuatorianos están marcados en el corto plazo y principalmente destinados a resolver los temas económicos fronterizos binacionales del momento, sin que haya una visión de largo plazo y de la totalidad de la relación con Colombia; por ejemplo, no se lo ve como un país que tiene el triple de la población ecuatoriana, lo cual se

CUADRO No. 2



	2010	2011	2012	2013	2014	2015 Ene-Jun
Exportaciones	793,062	1,025,510	1,055,945	906,632	946,949	418,253
Importaciones	1,949,997	2,141,580	2,121,751	2,219,294	2,133,864	938,738
Balanza Comercial	(1,156,935)	(1,116,070)	(1,065,806)	(1,312,661)	(1,186,916)	(520,485)

traduce en una economía con un mercado muy grande que no debería perderse de vista. Más aún cuando existe un tema de balanza comercial altamente deficitaria, tal cual se observa en el cuadro No. 2

En la sociedad civil está presente el desconocimiento y la falta de interés en el proceso, así como una visión profundamente pesimista de lo que pueda ocurrir en ciertos sectores vinculados a la política. Se habla, por ejemplo, del incremento del número de refugiados y de migrantes que llegarían, justo en un momento de crisis política y económica a nivel nacional. También está presente la idea de que algunos de los desmovilizados vendrían a Ecuador a seguir cometiendo ilícitos. En otras palabras, se ha hecho más evidente la presencia de la visión contraria a la Paz, propia de ciertos actores políticos colombianos. Sin duda este es un campo necesario de trabajarse.

Ese desconocimiento, por ejemplo, se fundamenta en algunos de los siguientes beneficios que se obtendrían:

- El acuerdo tercero, sobre narcotráfico, es crucial no solo para Colombia sino para toda la región, debido a que ese será el marco a partir del cual los EEUU establezcan una política antinarcóticos para América Latina. No hay que desconocer que dentro del proceso de negociación se encuentra un representante directo del presidente de los EEUU. Esta apertura significará probablemente una óptica diferente a la concepción clásica de la guerra a las drogas aprobada por Nixon en 1974. ¿Por qué el Ecuador y América Latina no están discutiendo y aportando a este punto del acuerdo?
- La dejación de las armas por parte de las FARC significará una significativa disminución del flujo ilegal de armas y municiones por Ecuador y por la región, principalmente porque se producirá una reducción de la demanda de ciertos pertrechos militares. Es muy probable que se desmonten las rutas del tráfico y los actores encargados de estas acciones.
- El hecho de que haya una coincidencia o superposición de los actores del conflicto con las áreas de cultivo de coca en los territorios de los departamentos de Nariño y del Putumayo, podría significar un desmonte de uno y otro que llevarán a que la región transfronteriza sea más segura.
- Las FFAA colombianas deberían modificar su despliegue estratégico y ocupar la mayor parte de sus fronteras con fines totalmente distintos a los que tenían. Ello permitiría un mayor nivel de cooperación militar en la

zona transfronteriza, sustentado en una importante baja de sus efectivos, que deberán ser reemplazados por actores civiles en el campo económico productivo y comercial, así como de fortalecimiento institucional local.

- Las FFAA ecuatorianas deberán vivir un importante proceso de transformación, porque ya no verán a la guerrilla como amenaza, lo cual debería conducir a ajustar la planificación estratégica, operativa y táctica.
- Se abrirían oportunidades de cooperación muy importantes en la lucha contra el crimen organizado, más centradas en la prevención que en las salidas militares o policiales.
- Es muy probable que el refugio –en vez de aumentar como pregonan los enemigos de la Paz– se produzca una reducción de los 65 mil actualmente existentes y de las 250 mil solicitudes adicionales.
- Sin lugar a dudas uno de los grandes retos que deberían emprender los dos países serían los programas binacionales de desarrollo.

Referencias

Auge, M. (2007). *Por una antropología de la movilidad*. Barcelona: Gedisa.

Carrión, F. (2010). "En el límite de la vida: la violencia fronteriza", en: *Relaciones fronterizas, encuentros y conflictos*, Ed. FLCASO-IDRC

Castañeda, J. (2006). *Latin America's Left Turn*. Disponible en https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-05-01/latin-americas-left-turn

Castells, M. (2001). *La Era de la Información*. Ciudad de México: Ed. Siglo XXI.

Cameron, M. y Hershberg, E. (2010). *Latin America´s Left Turn. Politics, policies and trajectories of change*. Boulder Colorado: Lynne Rienner.

11. Desafíos y oportunidades de la frontera con Perú y Brasil

Eduardo Pastrana Buelvas.
Profesor titular y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

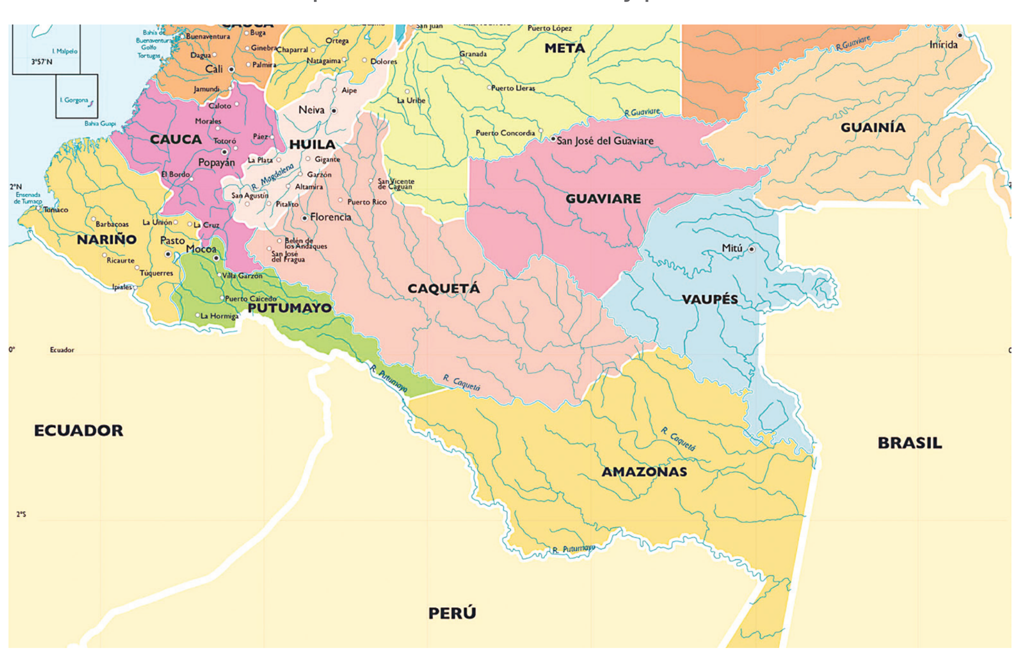
Inevitablemente, las fronteras colombianas y los departamentos adyacentes a los países vecinos han cumplido un papel crítico en el llamado "desbordamiento" del conflicto armado interno y/o en el involucramiento de actores estatales y no estatales externos que complejizan los panoramas de la seguridad y del desarrollo de las poblaciones más apartadas de las grandes ciudades y epicentros productivos de Colombia. Hoy el país atraviesa por una coyuntura de negociaciones de paz con las FARC, y eventualmente con el ELN, la cual es prometedora como ventana de oportunidad para desactivar esas estructuras armadas e incluso implementar reformas económicas pendientes. Sin embargo, la situación presente de las fronteras y territorios circundantes dista de ser la adecuada para afianzar esa paz, entrañando importantes riesgos. En este capítulo, se pretende dar un balance general de la situación de las fronteras de Colombia con Perú y con Brasil. En segunda instancia, se revisarán las líneas de lo que ha sido la cooperación fronteriza entre esos países, destacando los instrumentos más relevantes. Finalmente, se enunciarán algunos retos para fortalecer esa cooperación y se esbozarán unas recomendaciones exploratorias.

1. Diagnóstico

Las fronteras de Colombia con Brasil (1.645 Km) y Perú (1.626 km) son la segunda y tercera en cuanto a extensión entre cinco fronteras terrestres, después de la que se tiene con Venezuela (2.219 Km) (Cancillería, s.f.a). Los límites con Brasil fueron definidos hasta 1928 porque dependieron de las prolongadas negociaciones limítrofes entre Colombia y Perú, que terminaron hasta 1922 (Cancillería, s.f.b). Lo que parcialmente explica que el control por parte de estos tres Estados en sus fronteras comunes y en sus territorios adyacentes es más bien incipiente, donde la definición jurídico-política no va a la par de la construcción de Estado. Por esta razón, una primera categoría aplicable es que se trata de “fronteras en formación” (Sogeocol, s.f.).

Los tres departamentos colombianos que colindan con el Brasil son Guainía, Vaupés y Amazonas, mientras con el Perú se hallan los de Putumayo y Amazonas.

Detalle departamentos de Colombia y países vecinos.



Fuente: http://www.evangelioparatodos.com/elecciones/mapas/mapa1-grandea.htm

Un primer rasgo de las fronteras es su escasa densidad poblacional. Para Colombia se calcula que de sus 48.404.371 habitantes (Dane, s.f.) apenas el 10% vive en zonas de frontera y de ellos el 21.9% corresponde a grupos étnicos como comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y rom (Cancillería, s.f.c). Los territorios próximos a las fronteras con Brasil y Perú pueden describirse como zonas casi vacías, ya que de toda la población colombiana que habita cerca de las fronteras aproximadamente el 94,5% se concentra en las zonas aledañas a Venezuela y Ecuador (MRE, 2013, pág.2). Cerca de Brasil hay numerosos pero pequeños y dispersos resguardos indígenas del lado colombiano, donde se encuentran 11 grupos que suman algo más de 22.000 integrantes: Desanos-Wira, (en Amazonas y Vaupés), Jupdas, (ríos Papurí y Tiquié en Vaupés), Kakuas, (río Vaupés) Kurripakos (Guainía, Vaupés y Vichada), Makuna-Buhagana, (ríos Comeña, tributario del Piraparaná, Apaporis y Pirá-Paraná al sur de Vaupés), Piratapuyos (selvas del Vaupés), Tarianos, (Vaupés), Tucanos-Dasea (río Vaupés), Tuyukas (Vaupés y Amazonas), Wananos (río Caiarí-Vaupés) y Yukuna-Camejeya (en Amazonas). (Sogeocol, 2002)

Otra característica y que tiene que ver con los procesos particulares de construcción de Estado-Nación en América Latina es la pobre y a veces autoritaria incorporación de las zonas periféricas y de sus poblaciones en las matrices nacionales de mestizaje y modernización, en medio de conflictos endógenos que fueron revelando resistencias al eurocentrismo pero también resistencias frente a los centros subnacionales o enclaves políticos y económicos. De hecho, se ha afirmado, desde una óptica latinoamericanista, que la lucha por conseguir el monopolio de la violencia y la expansión del capitalismo por parte de las élites post-independencia añadió nuevos conflictos sociales y políticos, a veces violentos, en lugar de catalizar la aglutinación de la Nación (Caamaño, 1999, pág.2).

Esto reforzó el rasgo anterior en algunos territorios, ya que para países como Colombia los procesos de urbanización tendieron a concentrarse en unas pocas grandes ciudades (p.ej. Bogotá, Medellín y Cali), de modo tal que hoy el país tiene la situación paradójica de poseer un territorio predominantemente rural pero una población dominante y crecientemente urbana. Para Colombia se estima que su población rural rondaba el 28% en 2002 pero descendió a 24% en 2014, tendencia decreciente que también aplica para Perú (de 27% a 22%) y en menor medida a Brasil (de 18% a 15%) (Banco Mundial, 2015).

Esa tendencia demográfica puede afectar a los territorios fronterizos que carecen de grandes centros urbanos y productivos próximos, de modo que cuando no hay asentamientos humanos significativos a ambos lados de una frontera y/o no existe una "frontera viva" en términos de tejido social y económico entre poblaciones de distintos países (Sogeocol, s.f.), básicamente se está hablando de territorios con escasa relevancia para los planes nacionales y subnacionales de desarrollo y probablemente nulo o intermitente control por parte de los agentes estatales. Con excepción del punto de encuentro entre Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil) y en menor grado de la isla (en el río Amazonas) de Santa Rosa (Perú), las fronteras de Colombia con Perú y Brasil son prácticamente "fronteras muertas o vacías", definidas así porque carecen de intercambios humanos efectivos por tratarse de áreas deshabitadas, desérticas o selváticas (Sogeocol, s.f.). Esta última característica aplica obviamente a la Amazonia que los tres Estados comparten.

Detalle de fronteras entre Colombia, Perú y Brasil.

Fuente: http://biotopeaquarium.freeforums.net/thread/75/ejemplo-biotopo-negras-leticia-colombia

Podría haber 3 causas que posibilitarían la conversión de este tipo de zonas en "áreas sin ley" o a veces "zonas grises" legales: a) la ausencia o débil existencia de instituciones políticas para mantener el monopolio de la violencia y asegurar administración pública sin corrupción, b) la existencia de una gran distancia y/o carencia de infraestructura de acceso entre los centros productivos y los asentamientos en zonas fronterizas, y c) la instalación de mercados sin control o zonas francas en las periferias, condición que facilita la operación comercial y financiera de actores no estatales tanto legales como ilegales (Trejos, 2015, pág.40). Las condiciones a y b se cumplen en esta llamada triple frontera Colombia-Brasil-Perú y en las fronteras colombo-peruana y colombo-brasileña.

En Colombia, de lo que puede hablarse es de una soberanía fragmentada o diferenciada, porque mientras se ha logrado integrar a los centros urbanos, amplias zonas periféricas han sido marginadas respecto a la provisión de servicios básicos (Trejos, 2015, pág. 42). Parte de la explicación es la complejidad geográfica, dada la existencia de 3 cordilleras que dividen al país en dos y ocupan gran parte del territorio nacional, donde se ubican las grandes ciudades, y la múltiple pertenencia geográfica de tipo andino, caribe, pacífico y amazónico, que incluye en algunas áreas espesas selvas y bosques tropicales (Trejos, 2015, pág. 42). Los cuatro departamentos a lo largo de la frontera de Colombia con Perú y Brasil aparecen mal en las cuentas nacionales, ya que Putumayo aparecía en 2005 con un porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 34,5% de su población, Amazonas con 44,1%, Vaupés con 54,8% y Guainía con 60,2% (Dane, 2005a, pág. 4). Asimismo, Leticia aparecía con un porcentaje de NBI de 37,6% de su población (Dane, 2005b), mientras Tabatinga, del lado brasileño, no reporta NBI pero mantiene un porcentaje de pobreza que ronda el 57% de la población (IBGE, 2003).

Un corolario del "proyecto nacional" en América Latina y que se aplica a Colombia es que en medio de los proyectos gubernamentales para la internacionalización de las economías, a medida que las variables asociadas a la globalización económica se acentuaron como presiones sobre los gobiernos y los actores del mercado doméstico, las fronteras cobraron distintos grados de importancia. Así, dependiendo de las preocupaciones geopolíticas y geoeconómicas de los mandatarios y de sus sociedades, las políticas de fronteras tendieron a flexibilizar algunas demarcaciones, hacer más rígidas otras e incluso

militarizar algunas (Álvarez, Giacalone y Sandoval, 2002, pág. 4). Esto depende, por supuesto, también de la concepción de la frontera y de las realidades locales, de modo que la idea de frontera que tiene el gobierno central puede no coincidir con los significados y prácticas de los actores que allí se sitúan o que la atraviesan.

Muchas veces las ideas de soberanía nacional, libre determinación de los pueblos y no-intervención que determinan la política de fronteras se esgrimen como argumentos para separar a las poblaciones, incidir unilateralmente sobre o a través de los límites territoriales y alentar "fronteras ideológicas" para justificar modelos de sistemas políticos, económicos o sociales internos (Sogeocol, s.f.). Para el caso de los países latinoamericanos, el énfasis presidencialista en las políticas exteriores, de defensa y de seguridad, sumado al perfil personalista de algunos mandatarios, tiene varios efectos negativos que inciden sobre el tratamiento de las fronteras y las posibilidades de cooperación transfronteriza. Por una parte, se (re)produce un escaso input de actores parlamentarios y no gubernamentales, lo que mantiene un déficit democrático sobre la visión de desarrollo fronterizo y hace depender demasiado esa cooperación de la "química" o buena voluntad entre mandatarios que se dé en cada periodo (Flemes y Radseck, 2012, pág. 233). Por otro lado, las áreas de frontera no son vistas como espacios de seguridad común porque las amenazas transnacionales aún son tratadas desde la perspectiva de la soberanía nacional, propiciando medidas ambivalentes porque oscilan entre el armamentismo, las alianzas con potencias extra-regionales (como EE.UU.) y a veces medidas de construcción de confianza (Flemes y Radseck, 2012, pág. 234), tales como el compartir información o incorporar mecanismos de resolución pacífica de los problemas fronterizos.

En el caso de la frontera entre las poblaciones de Leticia y Tabatinga, prácticamente no hay símbolos o puntos de control que permitan identificar con claridad el fin de una y el inicio de la otra, las costumbres folclóricas y gastronómicas se hallan imbricadas además de la lengua (español y portugués o "portuñol"), pero también se entremezclan las precariedades socioeconómicas y las transacciones ilegales (El Tiempo, 2000). Esta compleja realidad contrasta con los despliegues intermitentes e individuales de las Fuerzas Armadas de ambos países a su lado de esta "frontera viva". En el caso de la frontera con Colombia se documenta que la Amazonía brasileña y los tres

departamentos del primero (Vichada, Guainía y Amazonas) presentan rutas fluviales y aéreas frecuentes para la salida e ingreso de contrabando, armas, municiones y explosivos, sobre todo en las vertientes del río Amazonas, además de pistas de despegue y aterrizaje clandestinas en Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas (UNODC, 2006, págs. 39-40). Se destacan dos rutas: primero, desde Manaos (Brasil), pasando por San Antonio de Isa, Benjamin Constant y finalmente Leticia, y segundo, desde San Antonio de Isa (Brasil), pasando por la Pedrera, El Encanto y llegando a Puerto Asís (Colombia) (UNODC, 2006, págs. 39-40).

Para el caso de la frontera colombo-peruana, hasta hace unos años representaba la franja de menor traspaso ilícito de armas frente a las otras cuatro, pero se habían detectado tres rutas de ese flujo: primero, desde Iquitos (Perú), hasta El Refugio (Colombia), pasando por El Remanso y el río Napo; segunda, desde Iquitos (Perú), hasta Puerto Asís (Colombia), pasando por El Remanso, el río Napo y Nueva Loja; y tercera, desde Leticia (Colombia), hasta Putumayo (Colombia), pasando por el río Amazonas, El Remanso y el río Napo (UNODC, 2006, pág. 40).

Frente a ese panorama de riesgo, cabe decir que resultan clave las políticas nacionales, binacionales y trinacionales para controlar la producción, comercialización y almacenaje de las armas legales, además de las políticas de lucha contra la corrupción, dadas evidencias sobre el desvío de armamento de las Fuerzas Armadas de los tres países hacia mercados y actores ilegales. En particular inquieta Brasil, ya que allí circulan entre 16 y 17 millones de armas y de ellas 9.5 millones se poseen ilegalmente, lo que además llama la atención porque casi todas estas armas son producidas en Brasil por empresas legales (Muggah y Diniz, 2013, pág. 6).

Para el caso del narcotráfico, Brasil se ha convertido, además de Venezuela, en parte clave de las cadenas en el hemisferio por su proximidad a los 3 principales productores (Bolivia, Colombia y Perú), por el ascenso de carteles fragmentados en Colombia y México y el traslado de varias organizaciones traficantes a Bolivia, Ecuador y Venezuela (Muggah y Diniz, 2013, pág. 5). Una subcadena importante fue en algún momento la que se dio entre criminales brasileños (Ferdandinho y Mendonça), el cartel “Suri” con base en Suriname y las FARC (Muggah y Diniz, 2013, pág. 5). No obstante la situación

"pacífica" de Leticia a partir del desmantelamiento del "Cartel de Leticia" por parte de las FF.AA. colombianas y EE.UU. hacia 1997, las autoridades de Tabatinga creen que la elevada tasa de homicidios de la ciudad obedece al "ajuste de cuentas" entre organizaciones traficantes que tienen entre sus miembros a colombianos que se desplazaron allí para eludir el hostigamiento de su propio Estado (Parkinson, 2014).

Hace poco también, se desató una competencia violenta entre tres bandas de traficantes con control en la "triple frontera": los hombres liderados por el peruano Jesús Ardela Michue, alias "Chocolate" (capturado por oficiales peruanos en 2013), con presuntos nexos con el frente 63 de las FARC; la banda del colombiano Carlos Alberto Ramos, alias "Cali", con operaciones desde la isla Yahuma; y la banda del colombiano Alonso Mavesol, alias "Alonso", líder de "Los Caqueteños" y que se presume tiene nexos fuertes con las FARC y traficantes brasileños (La República, 2011). En 2014 el balance regional andino antidrogas se complicó porque el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de la ONU señaló que, por segundo año consecutivo, Perú ocupó el primer lugar en cuanto a presencia de cultivos ilícitos en la región, si bien pasó de 60.400 hectáreas detectadas en el 2012 a 49.800 en 2013 (El Tiempo, 29 de junio de 2014). Sin embargo, el uso de rutas fluviales (río Amazonas) para cargamentos desde Colombia y Perú hacia los puertos de Manaos y Belem podría estar disminuyendo mientras crece el uso de cargamentos aéreos desde Bolivia y Perú (USDS, 2014, p. 114).

2. Líneas y acciones de cooperación de Colombia con Perú y Brasil

Entre Colombia, Perú y Brasil comparten una zona común fronteriza, la cual ha requerido de la cooperación multilateral con el propósito de abordar los aspectos o problemas comunes a los Estados responsables de dicha frontera. Se podría interpretar que el mayor problema surgiría en el choque institucional entre los tres Estados, es decir, tres legislaciones diferentes y hasta antagóni-

cas pretenderán regir la frontera, tres órdenes territoriales se enfrentarán, tres sistemas aduaneros no coincidirán y tres tipos de políticas públicas se superpondrán (Grisales, 2005, págs. 56-58). Sin embargo, el progresivo estímulo de la comunidad internacional para promover un derecho internacional y política internacional que transitara desde la auto conservación hacia la cooperación permitió que se construyera un diálogo sobre la planificación para enfrentar los problemas comunes a las tres naciones; aunque la cooperación no ha sido la mejor y aún falta mucho, hay relevantes acuerdos que facilitarían la colaboración. Es así como el problema de trata de personas, tráfico internacional de drogas, deforestación de la selva amazónica, la extracción ilegal minera y el bajo índice de desarrollo social han determinado los principales tópicos de la agenda.

De forma general Colombia, Brasil y Perú han creado las Comisiones de Vecindad (se crea la comisión con Perú en el año 1993 y en el año 1994 con Brasil) con sus respectivos comités técnicos y subcomisiones para la especificidad que requiera cada aspecto-problema. Éstas se ocuparían de diseñar y aprobar los planes de desarrollo de la zona de integración fronteriza sobre temas de infraestructura, salud, medio ambiente, comercio, grupos indígenas, minería, etc. (Grisales, 2005, págs. 56-58).

Ahora bien, un aspecto que fomentó la cooperación de forma más contundente para la creación de medidas conjuntas orientadas a la solución de los problemas transfronterizos fue la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) con el principal propósito de desarrollar instrumentos para la preservación y el desarrollo de seguridad integral del Amazonas. Si bien en la creación de la OTCA convergieron varios Estados de la región, Brasil, Colombia y Perú fueron actores constituyentes y en ese mismo escenario se comprometieron a establecer y mejorar los lazos de cooperación en la Zona de Integración Fronteriza compartida por las tres naciones (Hernández, 2009, págs. 28-38). En este contexto, el tema de seguridad se ha visto como algo vital para el sostenimiento y el desarrollo de la región desde una perspectiva de cooperación; es así como se celebró la *I Reunión Ministerial sobre Defensa y Seguridad Integral de la Amazonia* (Bogotá 2006) en la que se instaba a la cooperación intergubernamental para afrontar el crimen organizado transnacional, el tráfico de drogas, el tráfico ilegal de armas y otras formas de depredación social.

En este sentido, el Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM) impulsado por Brasil ha sido el proyecto más ambicioso para responder a las amenazas de seguridad en la región y específicamente de la zona fronteriza. A pesar de que el proyecto ha sido puesto a disposición de varios Estados, con Perú se firmó un Memorando de Entendimiento en el 2003, el cual facilita el intercambio de información y todo lo concerniente al aspecto operativo de la zona fronteriza. Por su parte, Colombia ha estado más rezagada frente a la utilización de la plataforma para la vigilancia probablemente debido a que se ha enfocado más en el conflicto armado interno, lo cual no resultaría una razón válida pues desde la cooperación en materia de seguridad en la zona fronteriza coadyuva de forma paralela a la solución de las causas del conflicto armado (Hernández, 2009, págs. 28-38).

Por su parte, el tráfico ilegal e internacional de drogas ha sido un problema que ha afectado a los tres Estados de forma incisiva y paralela, lo que ha impactado específicamente la zona fronteriza. Por esta razón han llevado a cabo una reunión Tripartida de Coordinación Fronteriza de Instituciones Peruanas, Brasileñas y Colombianas Competentes (2008) en la lucha contra las drogas, para la cooperación, elaborando recomendaciones con el propósito de que desde esfuerzos mancomunados se enfrente este delito internacional. La reunión se facilitó y se desarrolló en el marco de los siguientes acuerdos concertados previamente: Acuerdo entre Perú y Brasil sobre Cooperación en Materia de Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control de la Producción y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Delitos Conexos, suscrito en Lima el 28 de setiembre de 1999; Acuerdo entre Perú y Colombia sobre Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Prevención del Consumo, Rehabilitación, Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Delitos Conexos, suscrito en Bogotá el 24 de febrero de 1998; Acuerdo entre Brasil y Colombia sobre Cooperación, Asistencia Recíproca para la Prevención, Control y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, firmado en Bogotá el 12 de marzo de 1981; y, el Acuerdo de Cooperación para Impedir el Desvío de Precursores y Sustancias Químicas Esenciales para el Procesamiento de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, celebrado en Cartagena de Indias, el 7 de noviembre de 1997, entre estos dos últimos países (Novak y Namihas, 2014, pág. 48).

En ese mismo eje de seguridad pero de forma bilateral entre Brasil y Perú se creó el Mecanismo de Consulta y Cooperación (2+2), en el 2006, con el propósito de promover el diálogo y cooperación en materia de seguridad y defensa. La anterior medida fue precedida por la Comisión Mixta de Lucha contra las Drogas que empezó a operar en el 2002 reemplazando el convenio específico sobre el mismo tema firmado por ambos países en 1976 (Novak y Namihas, 2014, págs. 28-30).

Igualmente, de forma bilateral pero entre Colombia y Perú se desarrollaron mecanismos tendientes a abordar estos aspectos de seguridad. Así pues, se crea la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), la cual fue constituida en el marco de la primera reunión del mecanismo 2+2 asignándole como función fundamental la de coordinar, evaluar y supervisar la seguridad fronteriza entre ambos países. Es de destacar la regularidad y fluidez de estos encuentros celebrados entre las fuerzas del orden de ambos países. Asimismo, en el 2001 se adoptó el Mecanismo de Alto Nivel de Seguridad y Cooperación Judicial para examinar de manera integral los asuntos relativos al terrorismo, el problema mundial de las drogas y delitos conexos, el tráfico de armas, la corrupción, entre otras actividades ilícitas que afectan la frontera de ambos países (Novak y Namihas, 2014, págs. 39-40).

A finales de 2014, los presidentes de Perú y Colombia firmaron 11 acuerdos de cooperación en temas de gobernanza, asuntos sociales y desarrollo; oportunidades comerciales; seguridad y defensa, y asuntos fronterizos, comprometiéndose además a erradicar conjuntamente la criminalidad, la pobreza y la desigualdad del Putumayo (El Tiempo, 30 de septiembre de 2014). Más recientemente, los gobiernos de Humala de Perú y de Santos de Colombia anunciaron la creación de un puesto de control fluvial en la localidad colombiana de Puerto Leguízamo y otro en el municipio peruano de San Antonio del Estrecho (Perú.com, 2015).

La trata de personas y explotación sexual ha sido un complejo problema que ha afectado directamente a la población de la triple frontera, para lo cual se realizó el Encuentro Trinacional Brasil, Colombia y Perú en el 2014 en la Asamblea Legislativa del Amazonas de Brasil, en ella se acordó la formación de dos Equipos de Trabajo que orientarían la operacionalización de los acuerdos logrados previamente en Iquitos sobre la conformación de una Mesa

de Trabajo con los principales aliados en la zona triple frontera para ejercer acciones de prevención; además, debería promover la articulación entre las autoridades policiales de la triple frontera[1].

Por otra parte, se han logrado importantes medidas para el desarrollo integral de la frontera entre Perú y Brasil, en 2012, con la constitución del Proyecto de Cooperación Técnica para el aprovechamiento sostenible de la madera y productos no maderables extraídos en la zona fronteriza. Igualmente, en el mismo año, se formuló la Estrategia de Desarrollo de la Zona Fronteriza Perú-Brasil con el objetivo de integrar para promover el desarrollo del sector sur de la Zona de Integración Fronteriza (Gómez, 2013).

Finalmente, entre Colombia y Perú, en el marco de la cooperación técnica brindada por la Corporación Andina de Fomento (CAF), se permitió poner en marcha el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (2012) con un enfoque integral para el desarrollo humano (Gómez, 2013).

Todo lo anterior constituye, entre otras, las medidas más relevantes adoptadas por los gobiernos de la Triple Frontera, Brasil, Colombia y Perú, para abordar los problemas comunes de las naciones en las zonas limítrofes.

Pese a que se evidencia que en los gobiernos Uribe (2002-2006, 2006-2010) y Santos (2010-2014, 2015+) aumentó el interés por las fronteras y la búsqueda de cooperación transfronteriza con los vecinos, puede afirmarse que han imperado las lógicas de la contención de los efectos de "derrame" del conflicto armado interno y la represión a fenómenos asociados al crimen organizado. Es decir, la perspectiva de seguridad nacional tradicional ha dominado los esfuerzos institucionales, pasando por encima de las necesidades asociadas a la seguridad humana de las poblaciones fronterizas y propiciando la militarización de las fronteras. Por ello, las decisiones adoptadas en lo concerniente a los territorios fronterizos terminan afectando las relaciones exteriores y propiciando presiones de los vecinos sobre políticas como las de seguridad y defensa y la política exterior.

1- Para su ampliación véase informe. Recuperado en: http://www.explotacionsexualenperu.com/brasil-colombia-y-peru-dialogaron-sobre-estrategias-para-luchar-contra-la-explotacion-sexual-infantil-en-la-triple-frontera/

Por esta razón, aunque se atenuarían algunos riesgos en las fronteras, de darse un proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los miembros de las FARC si se aprueba un acuerdo final post-Habana, y eventualmente del ELN si se concreta un proceso de paz, las vulnerabilidades endógenas de los departamentos que colindan con los países vecinos persistirían. Esta situación facilita la presencia de flujos transfronterizos irregulares, como migraciones imprevistas, y de actividades ilegales que pueden poner en alerta a las autoridades de los niveles local y nacional de los países adyacentes y estimular medidas unilaterales como los cierres de los pasos de frontera y el aumento del personal policial y militar. Aunque las medidas fronterizas con Colombia adoptadas por los gobiernos de Brasil y Perú no han sido tan conflictivas como las de Rafael Correa de Ecuador y Nicolás Maduro de Venezuela, están aún lejos de su potencial para generar beneficios comunes e incluso integración de las poblaciones vecinas.

No sobra agregar que se prevé del lado colombiano, atendiendo a lo que pasó en los procesos de paz en Centroamérica, que reductos de la desmovilización imperfecta de los paramilitares con la Ley de Justicia y Paz de Álvaro Uribe (hoy llamados bandas criminales o BACRIM) y de la desarticulación de los guerrilleros post-acuerdo Santos-FARC den lugar a la emergencia de pequeñas estructuras y nuevas redes criminales, toda vez que negocios como el narcotráfico y la explotación ilegal de recursos naturales persistan. El Salvador, Guatemala y Nicaragua constituyen "espejos", ya que aunque terminaron con las confrontaciones armadas y ampliaron la inclusión política democrática, experimentaron escenarios de posconflicto permeados por altos niveles de homicidios, elevada disponibilidad de armas de fuego y la presencia arraigada de grupos criminales (Garzón et. al., 2014, pág. 119).

La desactivación de un conflicto armado interno exige, más que la desarticulación de los grupos armados ilegales, la deposición de las armas y la aplicación efectiva del monopolio de la violencia por parte del Estado en todo el territorio. Existe incluso una alta probabilidad de detonación (tal vez reactivación) de un conflicto interno cuando se mezclan tres factores, frente a los cuales no son inmunes las zonas fronterizas de Colombia: la debilidad de las instituciones estatales, descontento o marginalidad social y economía extremadamente dependiente de la extracción de recursos naturales, aunque más, si son puramente agrícolas (Humphreys, 2005).

3. Retos y recomendaciones para mejorar la cooperación en las fronteras

En general, para superar los déficits históricos de Estado de Derecho, mercado legal y tejido social democrático en las fronteras colombianas se requiere más que programas de índole central y de desarrollo departamental. Las fronteras muchas veces operan como muros que activan la desconfianza entre gobiernos vecinos e impiden la compenetración socioeconómica de las comunidades ubicadas a ambos lados de los límites imaginarios.

Se precisa entonces de una serie de transformaciones de tipo institucional, material y cultural no solamente del lado colombiano sino así mismo en consonancia con grandes cambios en las unidades administrativas adyacentes de los países vecinos. Se necesita estimular democráticamente el poblamiento de zonas aptas para el desarrollo humano sostenible, plantar instituciones de seguridad ciudadana, justicia y administración pública, fomentar programas de educación e intercambio estudiantil entre localidades fronterizas, garantizar el acceso digno a la salud, la oferta de servicios públicos esenciales como agua y saneamiento básico, estimular la inversión privada generadora de empleo local y transfronterizo, fomentar el intercambio cultural y las experiencias de paz y convivencia, y, por qué no, crear algunos bienes y espacios públicos binacionales y trinacionales.

A continuación se enuncian algunos retos particulares de las fronteras y relaciones de Colombia con Brasil y con Perú.

3.a. Brasil-Colombia

Entre Colombia y Brasil ha habido una relación cordial, sin mucha cercanía, pero tampoco se han evidenciado conflictos diplomáticos (Candeas, 2013, págs. 283-284). No obstante, las acciones unilaterales de Colombia en el marco de la securitización del conflicto interno, llevaron al Estado colombiano a alterar la estabilidad regional, dado el desbordamiento de su conflicto, que desembocó en graves crisis diplomáticas con Venezuela y Ecuador. Uno de los puntos más álgidos de esta situación se dio, primero, en el 2008 cuando Colombia bombar-

deó Angostura (Ecuador) para realizar un operativo en el que terminó con la vida del jefe guerrillero de las FARC “Raúl Reyes”; y posteriormente, en 2009 por un acuerdo militar que el gobierno Uribe pretendía firmar con los Estados Unidos para la utilización de bases militares colombianas por parte de la potencia del Norte (Flemes, 2012, págs. 31-32).

En este sentido, entre Colombia y Brasil las relaciones diplomáticas siempre se mantuvieron estables pero el país andino fomentó la sensación de desconfianza, particularmente por las actitudes hostiles frente a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador y la presencia en aumento de personal civil y militar estadounidense en el país (El Espectador.com, 2011). Esto no puede repetirse.

Adicionalmente, la promoción de integración en seguridad y desarrollo regional por parte de Brasil no ha sido demasiado entusiasta porque ha faltado mayor convergencia entre Ministerio de Defensa y Ministerio de Relaciones Exteriores y porque, históricamente, Brasil sólo se miró a sí mismo durante varias décadas, enfatizando la soberanía de Iure y de Facto sobre su territorio, sobre todo en el periodo de su dictadura (1965-1985) (Muggah y Diniz, 2013, pág. 16). Con su Plan Estratégico de Fronteras de 2011 Brasil ha aumentado su compromiso en estos temas, de modo que Rousseff destinó 75 millones USD para el Plan, 15 millones USD para el llamado Sistema de Administración del Amazonas Azul para monitorear las costas y 6 billones USD para el programa SISFRON hasta 2030 (Muggah y Diniz, 2013, pág.22). Brasil busca no solamente prevenir, controlar y reprimir el crimen organizado transnacional sino también priorizar la integración suramericana, lo que puede beneficiar al posconflicto colombiano.

No obstante, el gobierno de Juan Manuel Santos ha tratado de profundizar la relación con Brasil, generando importantes acercamientos que desde ya han desembocado en relevantes acuerdos de cooperación y en el compromiso del país carioca de cooperar con el posconflicto colombiano. Es así, como cobra relevancia considerar que Brasil puede ser un importante socio en temas como la agricultura familiar en donde tiene una de sus mayores fortalezas y Colombia una de sus más grandes debilidades (presidencia.gov.co, 2015). Además del importante rol que tiene Brasil al apoyar el posconflicto colombiano a través de la capacitación en desminado humanitario, también es recomendable estrechar lazos para coordinar más la seguridad de la frontera.

3.b. Colombia-Perú

La frontera colombo-peruana ha sido una de las más afectadas por las acciones de las FARC (Moreano, 2006, págs. 165-166). Por supuesto, esto ha generado un impacto en las poblaciones de ambos lados de la línea del río Putumayo que divide los dos Estados, por lo que la cooperación binacional ha sido necesaria para enfrentar las problemáticas comunes.

En este sentido, las relaciones que Colombia ha mantenido con Perú, contrario a lo que ha ocurrido con otros vecinos de la región, se han caracterizado por el buen entendimiento y la cordialidad. En este punto, cabe mencionar que en la actualidad los dos países hacen de parte de la Alianza del Pacífico, por lo que en el marco de este esquema regional, es evidente la convergencia de los modelos políticos y económicos.

Desde el acuerdo firmado por el presidente colombiano César Gaviria y su homólogo peruano Alberto Fujimori en 1994 para combatir el narcotráfico y para el establecimiento de las Comisiones de Vecindad Colombo-Peruanas (El Tiempo, 1994), hasta la actualidad, ambos países han mantenido relaciones cordiales e impulsado la cooperación. Muestra de ello es el tratado en el 2014 para luchar contra problemas comunes como la minería ilegal, la pobreza, la inequidad y el narcotráfico (Wradio.com, 2014).

No obstante, cabe resaltar que en la frontera, para el año 2005, había 25 bases militares peruanas, mientras que la presencia del Estado colombiano, se limitaba a seis (Moreano, 2006, pág. 165). En este sentido, la falta de presencia de las instituciones de Colombia en la frontera con Perú es un factor que puede limitar la eficacia de la cooperación binacional, sobre todo en temas de seguridad. Por lo anterior, es importante que Colombia aumente su presencia estatal en la frontera y que maximice sus capacidades en aras de lograr la mayor efectividad posible de la cooperación que se ha pactado con Perú. Aunque no todo puede reducirse al control policial y militar.

En definitiva, es imprescindible seguir fortaleciendo y estrechando los lazos de cooperación con Brasil y Perú, no sólo de forma bilateral y por medio de instrumentos trilaterales, sino también aprovechando espacios multilaterales como Alianza del Pacífico y UNASUR para construir nuevas medidas de confianza,

compartir experiencias para la defensa, protección y desarrollo de los territorios fronterizos y discutir el futuro de asuntos críticos para pensar la consecución del posconflicto en Colombia, tales como el enfoque antidrogas, las reformas agrarias y las políticas para seguir reduciendo la pobreza y la desigualdad.

Se recomienda entonces al Presidente y los Ministerios de Relaciones Exteriores; de Agricultura y Desarrollo Rural; de Comercio, Industria y Turismo; de Vivienda y de Educación de Colombia fortalecer el Plan Fronteras para la Prosperidad identificando nichos de trabajo conjunto con los despachos homólogos de Brasil y Perú. Aunque hoy se reportan 28 proyectos de desarrollo para los tres departamentos fronterizos con Brasil y predominan los de educación, hay que hacer mucho más por promover la conectividad infraestructural y la institucionalización de espacios de intercambio económico y cultural entre los centros del interior y los territorios fronterizos, y entre las poblaciones a ambos lados de las fronteras. Podría crearse un instrumento especial para lanzar planes piloto de construcción de nuevos asentamientos en las áreas aptas de las zonas "vacías" y buscar que las autoridades de los países vecinos hagan lo mismo, planificando formas sostenibles para atraer el poblamiento voluntario y la inversión productiva.

Se recomienda a los Ejecutivos de Brasil, Colombia y Perú identificar proyectos comunes para activar una convergencia permanente entre las agencias de cooperación internacional de cada Estado, diseñando estrategias conjuntas para atraer y canalizar recursos externos cuyo destino final sea el desarrollo transfronterizo. Asimismo, pueden ajustar sus marcos y políticas migratorias actuales para incentivar la movilidad académica, turística y laboral, no solamente hacia sus grandes ciudades sino esencialmente hacia las ciudades próximas a la frontera.

Se recomienda a los Ejecutivos y Legislativos de los tres países fortalecer los recursos y competencias de las Combifron, las comisiones mixtas antidrogas y las comisiones de vecindad, haciendo más frecuentes y transparentes sus diagnósticos y avances para tratar los problemas fronterizos.

Sería deseable que los Ejecutivos de los tres países pudieran incluir a sus socios respectivos de la Alianza del Pacífico y del Mercosur más afectados por problemas comunes como el narcotráfico y el crimen organizado transnacional en una base de información compartida y en una plataforma de interacción

permanente entre organismos policiales, judiciales y de inteligencia, que trascienda las reuniones ministeriales ocasionales. Pueden buscarse puentes entre el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME) y un sistema análogo dentro de la Alianza, sobre todo porque Colombia y México recientemente acordaron empezar a compartir información migratoria en un sistema en tiempo real. México es clave para la seguridad fronteriza de los tres países objeto de este diagnóstico, ya que sus carteles han pasado a la cúspide del negocio hemisférico del narcotráfico, llegando a eslabonar redes en las dos triples fronteras suramericanas: Perú, Brasil y Colombia al norte y Paraguay, Argentina y Brasil al sur.

En síntesis, la consolidación de la paz en Colombia y la construcción del posconflicto están invariablemente atadas a la capacidad de articular proyectos de seguridad y desarrollo comunes con sus vecinos, sobre todo en los territorios adyacentes históricamente marginados.

Referencias

Álvarez R., Giacalone R. y Sandoval J. (2002). Globalización, integración y fronteras en América Latina. Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones. Mérida, Venezuela. En: http://www.saber.ula.ve/

Banco Mundial (2015). Población rural (% de la población total). En: http://datos.bancomundial.org/

Caamaño, C. (1999). El Estado Nacional en América Latina... ¿Construcción o destrucción? PREBI – SEDICI, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires. En: http://sedici.unlp.edu.ar/

Cancillería (s.f.a). Fronteras Terrestres. En: http://www.cancilleria.gov.co/politica/fronteras-terrestres

Cancillería (s.f.b). Frontera Terrestre Colombia- Brasil. En: http://www.cancilleria.gov.co/politica/brasil

Cancillería (s.f.c). Plan Fronteras Para la Prosperidad. Aspectos generales de las Fronteras de Colombia. En: http://www.cancilleria.gov.co/prosperity/presentation

Candeas, A. (2013). Brasil y Colombia: Vecinos otrora distantes descubren el potencial de su relación. En E. Pastrana, D. Flemes, & S. Jost, Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de la región? (págs. 283-307). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Dane (s.f.). Población de Colombia hoy. En: http://www.dane.gov.co/

Dane (2005a). Anexos (Actualización cifras cabecera y resto 30 de junio de 2011). En: http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

Dane (2005b). Boletín Censo General 2005 – NBI. En: http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

El Espectador.com. (4 de Agosto de 2011). Expresidente Lula dice que relación con Uribe fue de desconfianza. En: http://www.elespectador.com/noticias/politica/expresidente-lula-dice-relacion-uribe-fue-de-desconfian-articulo-289440

El Tiempo (16 de Febrero de 1994). AIRE A COOPERACIÓN COLOMBO-PERUANA. En: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-44656

El Tiempo (10 de noviembre de 2000). TABATINGA Y LETICIA, NO SON FRONTERA PARA LA DROGA. En: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1264862

El Tiempo (29 de junio de 2014). Por segundo año, Colombia no es el país con más coca. En: http://www.eltiempo.com/politica/justicia/colombia-no-esel-pais-con-mas-coca/14186442

El Tiempo (30 de septiembre de 2014). Colombia y Perú combatirán a ilegales en la frontera. En: http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ofensiva-de-colombia-y-peru-contra-ilegales/14618559

Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost, Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y Desafíos para su política exterior (págs. 19-37). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Flemes, D. y Radseck M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. Papel Político, Vol 17 Nº 1, págs. 203-238.

Garzón et. al. (2014). Violencia luego de la paz: escenarios de posconflicto en Centroamérica. Revista Republicana. Págs. 119-148. En: http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana

Gómez, A. (2013). Triple Frontera Amazónica Brasil-Colombia-Perú. Comisión Europea para América latina sobre 2010-2015. Presentación en el Taller WS-4b1 de Tabatinga-Leticia-Santa Rosa.

Grisales, G. (2005). ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional? Aldea Mundo, Vol.10, número 18. Págs. 54-61. Universidad de los Andes. Táchira Venezuela.

Hernández, S. (2009). Algunos apuntes sobre seguridad y cooperación en la triple frontera Amazónica. En Ensayos sobre seguridad y defensa. 2008 – 2009. Vol. 5. Bogotá. ISBN 1794-8320.

Humphreys, M. (2005). Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms. The Journal of Conflict Resolution, Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War, 49, 4, págs. 508-537.

IBGE (2003). Amazonas, Tabatinga, mapa de la pobreza y desigualdad, municipios brasileños -2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. En: http://cidades.ibge.gov.br/

La República (18 de diciembre de 2011). Peruano "Chocolate" y colombianos "Cali" y "Alonso" son los capos de la triple frontera. En: http://archivo.larepublica.pe/18-12-2011/peruano-chocolate-y-colombianos-cali-y-alonso-son-los-capos-de-la-triple-frontera

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (2013). Plan Fronteras para la Prosperidad. Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión 2013. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-plan-fronteras-la-prosperidad.pdf

Moreano, H. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombianopara las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, 161-170.

Muggah, R. y Diniz, G. (2013). Securing the Border: Brazil´s "South America First" Apágsroach to Transnational Organized Crime. Strategic Paper 5. Igarapé Institute, Río de Janeiro. Disponible en: http://www.igarape.org.br/

Novak, F. y Namihas, S. (2014). Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus Vecinos: Amenazas no tradicionales. Konrad Adenauer Stiftung y el Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Parkinson, Ch. (2014). El flujo de drogas y sangre en la región de la Triple Frontera Amazónica. Artículo electrónico. Insight Crime. Open Society Foundations. Medellín, Colombia, y American University, Washington DC. Disponible en: http://es.insightcrime.org/analisis/el-flujo-de-drogas-y-sangre-en-la-region-de-la-triple-frontera-amazonica

Perú.com (31 de octubre del 2015). Perú y Colombia: Habrá puestos de control migratorio en frontera. En: http://peru.com/actualidad/politicas/peru-y-colombia-habra-puestos-control-migratorio-frontera-noticia-415800

Presidencia.gov.co. (2015, 9 de octubre). Presidente Santos agradeció a Brasil su disposición a cooperar no solo con la paz sino con la implementación del posconflicto. Obtenido de Presidencia de la República: http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Octubre/Paginas/20151009_08-Presidente-Santos-agradecio-Brasil-disposicion-cooperar-solo-paz-sino-implementacion-posconflicto.aspx

Sogeocol (s.f.). Clases de frontera. Academia de Ciencias Geográficas, Colombia. En: http://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/definicion/fronteras_clases_politico.html

Sogeocol (2002). Población. Indígenas Brasil. Academia de Ciencias Geográficas, Colombia. En: http://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/fronteras/brasil/brasil_poblacion_indigenas.html

Trejos, L. (2015). El lado colombiano de la frontera colombo-brasilera: Una aproximación desde la categoría de área sin ley. Estudios Fronterizos, vol. 16, núm. 31, enero-junio, 2015, Universidad Autónoma de Baja California Mexicali, México. págs. 39-64.

UNODC (2006). Violencia, Crimen y Tráfico Ilegal de Armas en Colombia. En: www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf

USDS (2014). International Narcotics Control Strategy Report. Volume I Drug and Chemical Control. Disponible en: http://www.state.gov/documents/organization/222881.pdf

Wradio.com. (2014, 330 de septiembre). Colombia y Perú firmaron 11 acuerdos de cooperación binacional. Obtenido de WRADIO: http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/8203colombia-y-peru-firmaron-11-acuerdos-de-cooperacion-binacional/20140930/nota/2440352.aspx

13. Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombo-panameña: elementos críticos para buscar una transición

Irene Cabrera Nossa,
Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

La posibilidad de firmar e implementar un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha creado altas expectativas en torno a la posibilidad de reducir la violencia asociada a la confrontación armada y a las actividades ilícitas de esta guerrilla en zonas fronterizas. En los últimos veinte años, estos espacios se han convertido en escenarios decisivos para el repliegue y supervivencia de las FARC. Allí se ha puesto en evidencia que las manifestaciones del conflicto desbordan las límites internacionales del Estado colombiano y que sus actividades transfronterizas son esenciales para mantener su capacidad armada y financiera (International Crisis Group, 2011; Cabrera, 2012). La frontera entre Colombia y Panamá no escapa a estas dinámicas. De hecho, merece especial atención en un periodo posacuerdo con las FARC, por su utilidad como corredor para múltiples tráficos, la posible criminalización de los remanentes de esta guerrilla y sobre todo por la violencia, tanto indiscriminada como selectiva, que tiende a persistir en esta frontera. Desde esta mirada, este artículo tiene tres propósitos centrales: discutir en qué ha consistido la funcionalidad de la frontera colombo-panameña en el marco del conflicto armado; identificar brevemente qué tipo de violencias se han articulado a los diferentes objetivos de los actores armados en este territorio; y esbozar, a partir de los avances en materia de seguridad, algunas líneas de acción y política para el futuro.

Funcionalidad histórica y reciente

La frontera entre Colombia y Panamá ha sido un escenario útil para la prolongación del conflicto y la diversificación tanto de actores como actividades criminales. El difícil acceso a esta zona, así como su condición selvática y costera han favorecido los propósitos estratégicos de las guerrillas, autodefensas y recientemente de los Urabeños. En el área limítrofe entre ambos países es importante destacar la presencia de un extenso bosque tropical megadiverso declarado por la UNESCO como Patrimonio Mundial Natural y Reserva de la Biosfera. Desde finales de los setenta, 578.200 hectáreas de esta selva conforman el Parque Nacional Darién en Panamá y 72.000 hectáreas pertenecen al Parque Los Katíos en Colombia (Parques Naturales de Colombia, n.d). Este complejo sistema natural está conectado con el Mar Pacífico y Atlántico donde desembocan múltiples cuencas hidrográficas como el río Atrato, que en últimas, suplen la ausencia de carreteras para conectar zonas internas con los litorales.

La población y organización político-administrativa que caracteriza esta zona limítrofe no es menos relevante a la hora de entender la lógica de la guerra en este territorio. Del lado panameño, se encuentran la provincia del Darién, la comarca indígena de los Kuna Dule, sobre la costa atlántica y dos comarcas compartidas por las comunidades Emberá y Wounaan en el límite superior del Parque Nacional Darién. En Colombia, se encuentra el departamento del Chocó, con 4 municipios sobre la línea internacional y 17 municipios más, a lo largo de los cuales el Estado reconoce varios territorios de propiedad colectiva: 116 resguardos indígenas y 57 territorios de comunidades negras. En la dinámica fronteriza del lado colombiano, también juega un papel central el departamento de Antioquia. Aunque no tiene municipios colindantes con el país vecino, el municipio de Turbo, sobre el Golfo de Urabá, es un distrito especial portuario que sirve como punto de entrada y salida frecuente entre Panamá y Colombia y que, además, se conecta por carretera con Medellín.

El papel de la frontera colombo-panameña en la evolución del conflicto armado en Colombia y sus consecuencias en Panamá no se puede explicar desde cuestiones deterministas asociadas a la geografía o a las características étnicas y administrativas de la zona. Más bien, es preciso entender cómo, en

medio de tales condiciones, la localización histórica y reciente de diferentes grupos armados en esta frontera ha respondido a la necesidad de controlar áreas ventajosas a nivel militar y económico.

En términos de la funcionalidad militar de la frontera se debe recordar que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) crearon dos frentes armados en esta zona limítrofe a principios de los setenta, con el propósito de establecer áreas de retaguardia estratégica, entrenamiento y corredores de movilidad entre el noroccidente y el centro del país. Luego, a mediados de los ochenta, se crearon los frentes 18 y 34 en el centro del departamento y posteriormente el 57, para consolidar su zona de influencia desde el Urabá antioqueño hasta el Darién Chocoano por medio de acciones armadas de alto esfuerzo militar[1] (Observatorio de Derechos Humanos, 2003). Cabe notar que las FARC, al igual que las autodefensas, encontraron en esta área limítrofe una línea directa de acceso a armas, municiones y explosivos que resultaba indispensable para sostener su esfuerzo armado en el departamento y el resto del país (Casas, 2006). A partir de los noventa, esta guerrilla empieza a sufrir un retroceso territorial en la zona por cuenta de la incursión de las autodefensas desde Antioquia y decide replegarse hacia el norte del Chocó en la Serranía del Darién. En el nuevo milenio, las fuerzas armadas del Estado multiplican sus operaciones armadas contra esta guerrilla especialmente en departamentos del interior del país (Echandía, 2006). Como resultado de la presión estatal y paramilitar, las FARC relocalizan su esfuerzo militar en departamentos fronterizos como Chocó a partir de 2002 (ver gráfico 1) y en los municipios limítrofes de Acandí, Unguía, Riosucio y Juradó; terminan priorizando acciones armadas de bajo esfuerzo militar[2] (ver gráfico 2), así como el cruce de la frontera para evitar combates directos en su contra o crear campamentos de descanso (El Espectador, 2015).

En términos de la funcionalidad económica, la explotación y tráfico de recursos en esta zona por parte de colonos colombianos y extranjeros data de tiempo

1- Entre estas acciones se destacan, en general, ataques contra la población y ataques contra infraestructura de la Fuerza Pública. El alto esfuerzo militar se evidencia en la participación de un número considerable de efectivos altamente armados así como operativos de inteligencia y planeación logística para su realización.

2- Entre las acciones de baja intensidad se encuentra el sabotaje a la infraestructura pública, pequeños hostigamientos y emboscadas contra la Fuerza Pública y el hurto de bienes como gasolina a la población civil. Al contrario de las acciones de alta intensidad, estas actividades no requieren muchos hombres y resultan suficientes unos pocos artefactos explosivos a lo hora de “aguijonear al enemigo” para luego huir.

Gráfico 1: Acciones armadas de las FARC en Chocó

ACCIONES ARMADAS DE LAS FARC EN CHOCÓ

25 20 15 10 5 0

1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013

Acciones de las FARC en Chocó

Fuente: Gráfico elaborado por la autora con información del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia

Gráfico 2: Acciones clasificadas por esfuerzo militar en los municipios fronterizos de Chocó



Fuente: Gráfico elaborado por la autora con información del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia

atrás. El caucho en el siglo XIX, el banano y la bonanza marimbera en el siglo XX, dejaron en claro la posibilidad de usar la zona fronteriza con Panamá, incluyendo parte del Urabá antioqueño, como espacio óptimo para proyectos agrícolas de gran escala y todo tipo de tráficos (Ortiz, 2007). De hecho, la avanzada de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá en el norte del Chocó a mediados de los noventa, así como la creación del Bloque Élmer Cárdenas, más que una lógica contrainsurgente, básicamente se adelantó con el propósito

de consolidar el control de cultivos de coca en municipios como Riosucio, ríos navegables como el Atrato y rutas del narcotráfico hacia Panamá y Centroamérica; espacios también codiciados por las FARC. La negativa inicial del Bloque Élmer Cárdenas, bajo las órdenes de alias 'el Alemán', para continuar en el proceso de desmovilización en el 2003 guardaría estrecha relación con la necesidad de mantener las rentas ilícitas del tráfico de drogas en la zona luego de una década de enfrentamientos con las FARC y el Estado[3].

En el Pacífico los cultivos de coca han aumentado en la última década con especial concentración hacia el suroccidente del país. Aunque sigue existiendo un fuerte subregistro de las hectáreas de coca que son detectadas por el Sistema de Monitoreo a los Cultivos Ilícitos, el censo de 2014 aún indica la presencia de múltiples áreas de cultivos de muy baja densidad (de menos de una hectárea) tanto en el norte chocoano (Carmen del Darién, Acandí, Unguía y Riosucio), como en el centro y sur del departamento (UNODC, 2014). Es más, los Urabeños creados por alias 'Don Mario', hermano de 'el Alemán', luego de la desmovilización del Bloque Élmer Cárdenas en 2006, se han encargado de la continuidad del narcotráfico en esta zona limítrofe desde las mismas posiciones en las que ya operaba este grupo de autodefensa y cerrar el espacio para otras organizaciones como los Rastrojos (Observatorio de Derechos Humanos, 2014). En la actualidad, los Urabeños, al mando de alias 'Otoniel', todavía se enfrentan con las FARC por el control de puntos para la producción, transporte y embarcación internacional de droga por el Caribe o el Pacífico mediante la Bahía de Humboldt.

Con todo, la financiación de las FARC, las autodefensas en su momento y hoy en día de los Urabeños, no se reduce al narcotráfico. La conexión entre Panamá, el norte chocoano, Turbo y Medellín, así como el limitado control aduanero, fiscal y migratorio que no ha sido ajeno a casos de corrupción, han sido propicios para actividades ilícitas de alta rentabilidad como la entrada de bienes de contrabando, el lavado de activos, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. También es preciso mencionar la creación y expansión de zonas palmicultoras en Riosucio y Carmen del Darién con el apoyo armado de las

3- Este Bloque fue el último en desmovilizarse en el año 2006 como resultado de diálogos independientes (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2006).

autodefensas, como actividades propicias para la obtención de rentas de mediano plazo por medio de testaferros (Mingorance, Minelly y Le Du, 2004). A su turno, la protección y extorsión tanto a la ganadería como al comercio se convirtieron en actividades rentables en el Urabá chocoano. No menos importante han sido los recursos provenientes de la minería ilegal en Chocó. Las FARC y los Urabeños han aplicado extorsiones al comercio de oro urbano; creado empresas fachadas para la explotación minera de oro, platino, molibdeno y cobre; y participado en el contrabando internacional de estos minerales a través de Panamá (Escobedo y Guío, 2015). De hecho, en este último país existen denuncias sobre la presencia de miembros de los Urabeños encargados de financiar y apoyar la minería ilegal en territorio panameño (Panamá América, 2014).

Violencia y respuesta gubernamental

La zona fronteriza con Panamá ha sido escenario de múltiples momentos de crisis humanitaria por cuenta de masacres, desplazamientos, reclutamiento forzado, confinamientos y amenazas persistentes contra la población que en numerosas ocasiones han terminado en el asesinato de líderes y lideresas. De hecho en los noventa, los enfrentamientos entre las autodefensas y las FARC también se expresaron en un pico histórico de homicidios contra la población civil (Observatorio de Derechos Humanos, 2003). Acandí, Unguía y Riosucio, municipios limítrofes con Panamá, se convirtieron en el epicentro de masacres y desplazamientos que propiciaron el éxodo hacia Quibdó, otros municipios del país e inclusive más allá de la frontera.

En 2013, la Organización Internacional para las Migraciones reportó la presencia de 1.598 refugiados colombianos en Panamá de acuerdo con cifras de ACNUR (Ramírez y Mendoza, 2013:85). Aunque existe una Oficina Nacional para la Protección de Refugiados, encargada de revisar las solicitudes de refugio, el número de casos de migrantes colombianos que han llegado al vecino país huyendo de la violencia sin recibir asilo formal, está prácticamente fuera del seguimiento gubernamental. Uno de los pocos estudios en la materia, también

realizado por la OIM, da algunas luces sobre el éxodo no registrado de colombianos en Puerto Obaldía, pueblo panameño de la comarca Kuna Yala. Allí, el 80% de la población viene de Colombia y en su mayoría como resultado del conflicto armado interno (OIM, 2007).

Del lado panameño, el Frente 57 de las FARC no sólo ha sido responsable de la muerte de miembros de la policía panameña como resultado de minas antipersonales y enfrentamientos. Esta guerrilla y miembros de las autodefensas también han sido responsables de secuestros extorsivos, asesinatos, ataques a la población panameña (Pérez y Seligson, 2011). Por ejemplo, en los noventas, miembros de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá entraron a distintas comunidades de la comarca Kuna Yala, efectuaron asaltos, amenazas y asesinaron varias personas por ser presuntos colaboradores de la guerrilla (Human Rights Watch, 1998). Buena parte de estos diferentes ataques y enfrentamientos estarían relacionados con la necesidad consolidar rutas para el narcotráfico hacia Panamá y desde allí, hacia Estados Unidos y Europa.

La violencia que ha sido visible, y en cierta medida cuantificable, del lado colombiano, puede dar cuenta del alto impacto de la guerra en esta frontera. A partir de los resultados de una investigación nacional de la Fiscalía, se estableció que el Bloque Élmer Cárdenas había sido responsable de 87 hechos de desaparición forzada, 734 hechos de desplazamiento forzado con impacto sobre 3214 víctimas, 12 eventos de reclutamiento forzado y 9 hechos de violencia de género (Fiscalía General de la Nación, 2013). Las acciones de las FARC, no han sido radicalmente diferentes. Lo que sí es cierto es que eventos como la masacre de Bojayá, Chocó, en 2012, que ocasionó la muerte de 114 personas; el uso intensivo de minas antipersonales que ha dejado un saldo de 23 víctimas hasta Octubre de 2015 (Dirección contra minas, n.d.), o el desplazamiento en enero de 2014 de 24 familias de La Honda, territorio colectivo de comunidades negras en Riosucio (El Espectador, 2014a), ponen en evidencia que la intimidación de la población civil ha sido un recurso útil hasta el día de hoy para el control estratégico de territorios y el debilitamiento de bases sociales que no son funcionales a sus diversos propósitos.

Otras manifestaciones de violencia menos evidentes tienen relación con el tráfico de personas por vía marítima y terrestre entre Turbo, Acandí y Unguía hacia Panamá. Las víctimas de esta actividad ilícita son forzadas a la prostitución,

el servicio doméstico, el tráfico de drogas, armas, dinero y bienes. El confinamiento de la población por las acciones de grupos ilegales y operativos militares del Ejército también es una forma de violencia altamente subestimada. Las FARC y los Urabeños han creado restricciones a la libre circulación en los ríos, limitado actividades de minería ancestral por parte de barequeros a lo largo del Departemento de Chocó y, en varias oportunidades, han obstaculizado el acceso a medicinas, alimentos y ayuda humanitaria en comunidades que de por sí, ya son de difícil acceso. El Estado también ha propiciado el confinamiento de poblaciones indígenas y afro en la frontera bajo el pretexto de identificar y combatir las FARC y bandas criminales. De acuerdo con denuncias de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), durante al menos tres meses en 2014, 200 indígenas Wounaan del río Cacarica tuvieron prohibido "transitar, pescar, cazar y trabajar libremente bajo la justificación de que se estaba persiguiendo a las FARC" (cfr de ONIC, 2014). Como se discutirá más adelante, en medio de esta violencia los Estados colombiano y panameño han tenido una labor incipiente a la hora de proteger y atender a la población en medio de las dinámicas de confrontación entre diferentes grupos armados. Además, la creciente militarización de la frontera y algunas estrategias económicas de ambos gobiernos han resultado contraproducentes para los planes de vida y bienestar de las comunidades fronterizas.

La desmovilización de las FARC puede propiciar nuevos eventos de violencia entre grupos criminales y en contra de la población civil. La salida de esta guerrilla de zonas aptas para tráficos múltiples, espacios de aprovisionamiento y movilidad, al igual que la eventual terminación de su influencia sobre redes de extorsión, puede dar paso a que los Urabeños, otros grupos criminales locales e inclusive miembros reincidentes de esta guerrilla compitan de manera directa por el monopolio de estas zonas y la captura de diferentes rentas ilícitas. La entrada de otros grupos armados a espacios que estaban bajo la influencia de las FARC, también puede estar mediada por amenazas y actos violentos contra los civiles y en especial contra organizaciones comunitarias, con el fin de garantizar su cooperación o desarticular cualquier resistencia. En este contexto, la tarea de verificar la suspensión completa de actividades hostiles y financieras por parte de todos los miembros de las FARC y evitar que nuevas organizaciones perpetúen las actuales dinámicas de violencia requiere, a todas luces, un esfuerzo gubernamental transfronterizo.

Gráfico 3: Combates del Ejército contra las FARC en Chocó
versus combates en municipios fronterizos

Combates contra las FARC en Chocó vs. Combates en municipios fronterizos

Fuente: Gráfico elaborado por la autora con información del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia

Las medidas de Colombia y Panamá para hacer frente al conflicto armado en la frontera han sido efectivas para debilitar militarmente las FARC, pero a la vez insuficientes para desarticular las redes de violencia y criminalidad relacionadas con esta guerrilla y otros grupos. Desde Colombia, la iniciativa de la Fuerza Pública en contra de las FARC en la última década no se compara con los operativos totalmente reactivos en los noventa que buscaban responder a la elevada tasa de homicidios por cuenta de la competencia entre irregulares cerca de la frontera con Panamá (ver gráfico 3).

Entre el 2001 y 2013, la Fuerza Pública ha aumentado el número total de combates en el departamento de Chocó. En este periodo se destacan múltiples combates dentro de la operación militar “Soberanía”, en 2008, en contra de las FARC en el Urabá antioqueño y chocoano, al igual que varios operativos de la Fuerza de Tarea Conjunta del Atrato para recuperar el control fluvial de ríos aptos para la movilidad y abastecimiento de esta guerrilla (Monroy, 2013; Restrepo, 2009). Sin duda estas iniciativas han sido decisivas para el repliegue de las FARC hacia zonas aún más aisladas de la geografía fronteriza y la desmovilización de varios miembros del frente 57. Además, los bombardeos aéreos por parte de la Fuerza Pública en contra de los campamentos de esta guerrilla, básicamente concentrados en las áreas rurales de los municipios fronterizos de Juradó y Riosucio, se han convertido en un factor altamente desgastante para las FARC por la necesidad de reubicarse frecuen-

temente (Crítica, 2015). En efecto, año a año los municipios fronterizos se han convertido en escenarios prioritarios para combatir esta guerrilla aún en zonas de retaguardia.

Por su parte, en los últimos años la guerrilla ha procurado una presencia más silenciosa al reducir sus acciones armadas y proteger sus actividades de financiación a través del microtráfico local, la contratación de más intermediarios para acceder a rentas por extorsión en zonas urbanas como Quibdó y la trata de personas incluyendo el uso intensivo de correos humanos en la frontera para el envío de droga, recepción de armas y dinero. Frente a estas dinámicas que no son exclusivas de la guerrilla, el gobierno de Santos (2014-2018) ordenó en 2014 la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta “Titán” para el departamento del Chocó, con la participación de aproximadamente 2.500 hombres pertenecientes a la Fuerza Naval del Pacífico, el Combate Aéreo número 5 y la séptima división del Ejército (Infodefensa.com, 2014). En el contexto de un acuerdo con las FARC, es posible prever que esta Fuerza de Tarea Conjunta será la encargada de verificar el cese de las hostilidades en esta zona, enfrentar los disidentes y continuar operativos para la desarticulación de las bandas criminales. Además de lo anterior, de acuerdo con los lineamientos del Plan Guerra Espada de Honor II seguirán a cargo de “la protección del medio ambiente, los recursos naturales afectados por la minería y el tráfico ilegal.” (Infodefensa.com, 2014)

Desde Panamá, la ausencia de un ejército nacional se ha compensado con del Servicio Especial de Fronteras (Senafront) y el Servicio Nacional Aeronaval (Senan). Estas fuerzas policiales pasaron de tener una presencia marginal, hace una década, a multiplicar sus hombres y capacidad militar para proteger la frontera de incursiones de grupos armados colombianos, desmantelar campamentos y laboratorios e inclusive adelantar tareas antinarcóticos permanentes en las costas panameñas (El Espectador, 2014b; Poussa, 2004). A pesar de estos esfuerzos, en varias oportunidades comunidades indígenas han quedado expuestas entre el fuego cruzado. Entre el año 2000 y 2011 al menos 20 poblados diferentes en la provincia Darién y las comarcas Kuna Yala y Emberá-Wounaan registraron enfrentamientos entre las FARC y la Policía (Pérez y Seligson, 2011).

En medio de la violencia y las dificultades que impone desarticular grupos de carácter transfronterizo, Colombia y Panamá han avanzado significativa-

mente en iniciativas bilaterales de seguridad fronteriza. Ambos países han cooperado en el marco de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) no sólo para fortalecer el intercambio de información en asuntos de seguridad. Además, en febrero de 2011, se acordó la creación de un Plan Binacional de Seguridad Fronteriza para que Colombia adelante capacitaciones a la fuerza policial panameña, brinde asistencia en materia de inteligencia y asimismo se desarrollen operativos conjuntos en zonas fronterizas, se comparta información sobre vuelos sospechosos, entre otras actividades (El Universal, 2011; Insight Crime, 2012). Tal vez, dos de las decisiones más concretas en materia de cooperación fueron justamente la instalación del Batallón Militar de Alta Montaña en 2013 sobre la línea fronteriza de Panamá y Colombia, con el objetivo de tener una base conjunta para el lanzamiento de operaciones; y el inicio de la operación Agamenón-Panamá desde febrero de 2015 contra organizaciones criminales en la frontera. En el marco de esta última iniciativa, ambos países han tenido como principal objetivo atacar a los Urabeños e incrementar la incautación de narcóticos como cocaína, marihuana y crispy (Panamá América, 2015).

Sin duda, la mayor presión militar sobre el frente 57 de las FARC en la frontera con Panamá desde el año 2011, bajo el propósito de debilitar una de las estructuras de mayor peso financiero para este grupo, también ha inclinado a las FARC a buscar una salida negociada. Bajo un panorama de acuerdo, la tarea de restablecer seguridad, bienestar y reducir la violencia es un cometido de largo plazo que requiere múltiples líneas de acción y política pública desde el presente.

Recomendaciones para pensar en una transición

1. Seguridad y política exterior

En la frontera colombo-panameña uno de los mayores retos es la definición de una estrategia bilateral de seguridad que no se limite a ampliar el control militar y territorial de ambos Estados en la zona, sino que además sea efectiva para

proteger a la población fronteriza y favorecer sus planes de vida. En este sentido, el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza de 2011 es un primer paso en la medida que amplía la agenda bilateral al establecer la necesidad de acciones de protección de las comunidades negras y de los pueblos indígenas que habitan la frontera, asistencia técnica frente artefactos explosivos improvisados y programas de prevención al reclutamiento de personas en grupos armados ilegales y promover su desvinculación. (El Universal, 2011) Desde esta base, es necesario avanzar en la creación de mecanismos concretos para cumplir con la protección de las comunidades frente a eventos de violencia y reclutamiento.

El Gobierno colombiano debe redefinir el rol de las Fuerzas Militares y la Policía frente a las amenazas a la seguridad. Si bien la Fuerza de Tarea Conjunta ha adquirido la misión de combatir tanto a la guerrilla como a las bandas criminales en la zona de frontera, será preciso revisar en qué medida las actividades ilícitas en esta zona requerirán respuestas altamente militarizadas. Aunque la presencia permanente de la Policía Nacional en los municipios fronterizos de ambos lados de la frontera es bastante reciente, su papel puede ser decisivo para garantizar la seguridad de espacios rurales y urbanos desde operativos que sean proporcionales a los fenómenos de criminalidad y violencia y que igualmente respondan a otras necesidades y amenazas percibidas por los ciudadanos.

La existencia de una nueva base militar en la frontera no puede ser sobreestimada como herramienta militar para la terminación de las redes ilícitas que funcionan en el área. Desde la experiencia colombiana se puede notar que la multiplicación de bases en el territorio nacional ha buscado, en primer lugar, generar un efecto disuasivo frente a la presencia de grupos ilegales y en segundo lugar, servir como plataforma para operaciones en zonas que serían de difícil acceso desde instalaciones militares más alejadas. Sin embargo, es necesario prevenir un excesivo acantonamiento de efectivos con una disposición defensiva de las instalaciones y más bien, favorecer la creación de unidades móviles conjuntas con actividades periódicas.

Ante la presencia de casi 5.000 efectivos de ambos países en la zona, una línea de acción concreta, en materia de seguridad, consiste en crear protocolos de entrenamiento de personal e intervención en terreno para la Fuerza de Tarea Conjunta colombiana y la policía panameña, de común acuerdo con las comunidades locales, dirigidos a proteger los derechos a la vida, la seguridad personal y la libre circulación de comunidades indígenas, afro y demás pobladores,

para que se no se vulneren sus prácticas culturales, se eviten futuros episodios de confinamiento y desplazamiento o se generen operativos indiscriminados de investigación y captura de civiles que conlleven a una revictimización de las poblaciones fronterizas.

Además, es el momento de coordinar y fortalecer entre ambos países un sistema de alertas tempranas, como el que lleva a cabo la Defensoría colombiana, con el fin de dar seguimiento, investigar y verificar situaciones de amenaza a la población fronteriza en términos de desplazamiento, extorsión, entre otros, para establecer medidas de protección y acción inclusive para las poblaciones más aisladas dentro de la selva y en los litorales de la zona fronteriza. Si bien grupos como los Urabeños ya no tienen la capacidad del pasado para responder a medidas policiales y judiciales por medio del uso táctico de la población en paros armados o atentados de gran escala (Wallace, 2012), todavía cuentan con un gran poder de intimidación sobre la población e influencia sobre territorios de minería, producción agrícola y agroindustrial que va en contravía de los derechos territoriales de comunidades indígenas y concejos comunitarios negros, e inclusive obstaculiza programas de restitución de tierras. Frente a este tipo de situaciones, el acompañamiento permanente de instituciones gubernamentales y no gubernamentales encargadas de velar por el respeto a los derechos humanos y a los compromisos asumidos frente a las víctimas reconocidas por el Estado colombiano, e inclusive panameñas, debería ser un proyecto de inversión prioritario dentro del presupuesto de ambas naciones cumplir el propósito de protección de la población.

Colombia y Panamá deben cumplir los compromisos adquiridos en el Protocolo de Palermo para prevenir y combatir la trata de personas, así como proteger y ayudar a las víctimas. En diciembre de 2005 se efectuó un encuentro binacional entre representantes de los gobiernos de Panamá y Colombia con el propósito de coordinar actividades en la lucha contra la Trata de Personas. Si bien, en esta reunión se calificó como preocupante el aumento de migrantes aún no se han establecido acciones cooperativas concretas aun cuando esta zona es funcional para el traslado de estas víctimas hacia otros países. Aunque del lado colombianos se creó un Grupo de Investigación Anti Trata y Tráfico de Personas (Giatt) (El Tiempo, 2015) la investigación y respuesta a este fenómeno requiere coordinación a nivel bilateral. Para empezar, a nivel normativo y práctico, ambos países deben concertar una definición amplia de la trata de personas que no se

limite a la explotación sexual. En terreno se deben institucionalizar programas de sensibilización, alertas y atención frente a este delito desde un enfoque más proactivo que reactivo si se considera la labor intermitente de la Línea Gratuita Nacional contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior colombiano cuyo énfasis está en brindar información sobre el delito de trata de personas y recibir denuncias sobre posibles casos según la solicitud de la población. Hasta el momento, organizaciones de la sociedad civil como Pastoral Social llevan el liderazgo en la recolección activa de información y atención, sin un apoyo consistente por parte de los Estados.

Los esfuerzos de captura y desintegración de grupos criminales como los Urabeños requieren, sin lugar a dudas, de la cooperación de Panamá y otros países centroamericanos si se tiene en cuenta que la actual composición y funcionamiento de esta banda criminal tiene una base transnacional. En medio de múltiples operativos para capturar a Otoniel, líder de los Urabeños, y otros miembros de esta estructura en el Urabá chocoano y Panamá, se ha logrado determinar la participación de ciudadanos de diversa nacionalidad como miembros activos de esta banda. Tal recomposición de esta banda criminal con miembros de distintas procedencias debe alertar a las autoridades colombo-panameñas y de otros países cercanos para afianzar el intercambio de información e inteligencia policial así como detectar y atacar las actividades transfronterizas de este grupo.

De manera complementaria, es imperativo iniciar actividades sistemáticas de vigilancia y control sobre las operaciones de las fuerzas armadas en ambos países y otras autoridades públicas por medio de instituciones nacionales, internacionales y la cooperación de la sociedad civil. En Colombia, por ejemplo, funcionarios de la Seccional de Investigación Judicial (SIJIN), el ejército, el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI) y la policía han cooperado con bandas criminales por medio de la distorsión de operativos de captura, entrega, información judicial, suministro de armamento, entre otros (McDermott, 2014; Territorio Chocano, 2013). Desde estos y otros antecedentes, los mecanismos de vigilancia también deben extenderse a instituciones como la DIAN y la Policía Fiscal y Aduanera con el propósito de detectar corrupción en aquellas instituciones de ambos países que cumplen labores claves en la lucha contra el contrabando y otro tipo de tráficos.

De otro lado, las dinámicas de narcotráfico y lavado de activos continuarán como temas prioritarios en términos de seguridad y política exterior. El me-

morando de entendimiento entre Panamá y Colombia suscrito en 2014, que incluye cooperación en lavado de activos y blanqueo de capitales a través de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) es un marco inicial que puede facilitar la detección de actividades ilícitas vinculadas con el narcotráfico (El Espectador, 2014c). Aunque no se ha logrado un acuerdo final con Panamá, Colombia ha dado pruebas de su disposición política para cooperar con el retiro del vecino país de la lista de paraísos fiscales. Con todo, Panamá aún se niega a suministrar información financiera de colombianos con capitales en ese país. De hecho, no se ha logrado consolidar un acuerdo o los procedimientos para compartir información tributaria y eliminar la doble tributación. Este último tema también adquiere relevancia como primer paso para abordar otros temas fiscales y aduaneros que incentivan el contrabando.

2. Bienestar y sostenibilidad: ¿objetivos binacionales?

Desde múltiples instituciones de cooperación internacional y numerosos estudios académicos se suele destacar una relación negativa entre conflicto y desarrollo donde la dinámica de la guerra se convierte en un obstáculo para el bienestar social y, en últimas, las dificultades socio-económicas terminan por favorecer más violencia. Desde esta lógica no son pocas las voces que auguran mayores inversiones en el país para superar la desigualdad, estimular el crecimiento económico y favorecer proyectos productivos en zonas antes imposibles. En realidad, la frontera colombo-panameña como espacio geoestratégico de explotación de distintos recursos naturales se ha convertido en un escenario de conflictos sociales y económicos por cuenta de las diferentes visiones de desarrollo en este territorio y, en este contexto, la posibilidad de firmar la paz con las FARC puede incluso agudizar la violencia que se deriva de estas contradicciones.

Diferentes grupos armados, y también el Estado, han tenido como propósito el control permanente o intermitente del territorio fronterizo entre Panamá y Colombia para garantizar la explotación de recursos naturales para diferentes propósitos. De un lado, actores ilegales se han servido de la minería ilegal,

la tala de árboles, el tráfico de animales, la expansión de los monocultivos y de la ganadería para el financiamiento de la guerra o la obtención de rentas económicas. El Estado, por su parte, también ha fomentado la minería a gran escala como estrategia de crecimiento económico nacional o el desarrollo de proyectos agroindustriales como la palma de aceite para sustituir cultivos ilícitos así y fortalecer la industria nacional en muchos casos sin cumplir procesos de consulta previa[4]. En medio de esta realidad, el despojo, las amenazas y los desplazamientos han ocurrido por dinámicas ilegales del conflicto armado y, al tiempo, como resultado de medidas institucionales que desconocen los derechos de comunidades étnicas, negras y campesinas a su territorio y al respeto de prácticas culturales y ancestrales como la minería y pesca artesanal. Frente a esta realidad, Colombia y Panamá deben buscar mecanismos para que sus planes económicos y las actividades de grupos criminales no menoscaben la existencia de territorios colectivos y se omitan políticas de carácter diferencial en el ámbitos nacional y fronterizo.

Desde la lógica anteriormente descrita, una medida parcialmente acertada tiene que ver con la creación del Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom), de Colombia, en enero de 2015. El objetivo de esta herramienta es evitar la comercialización de minerales de origen ilícito, es decir, minerales que provienen de zonas que no tienen títulos mineros o barequeros no inscritos y reconocidos por la Agencia Nacional de Minería (El Espectador, 2015b). Con todo, las exigencias para obtener permisos y títulos mineros por lo general son excluyentes para los barequeros de Chocó, siendo este departamento junto con Antioquia, los de mayor producción de oro, plata y platino del país de acuerdo con las estadísticas del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO, 2015). Múltiples barreras legales han dejado en la informalidad cientos de artesanos de bajos recursos cuya mejor opción es continuar en la minería desde la ilegalidad y la cooperación con grupos criminales. Además, los efectos ambientales de la minería a gran escala ya han causado estragos para las economías de subsistencia de comunidades fronterizas por la erosión de los suelos para cultivos, la contaminación de agua y la muerte de peces. En

4- Consultar la discusión sobre proyectos mineros a gran escala por Anglogold Ashanti en el municipio de Riosucio y Votorantín en Nuquí, en La Silla Vacía online: http://lasillavacia.com/historia/asi-se-cruzan-los-indigenas-los-afros-y-la-mineria-48023

consecuencia, no sólo es preciso revisar la normatividad que criminaliza a barequeros tradicionales y que incentiva su participación en actividades criminales, sino además exigir el uso de tecnologías limpias y establecer compromisos verificables con multinacionales, empresas y artesanos.

Los planes de desarrollo, leyes y políticas socio-económicas de ambos países tampoco pueden desconocer que las comunidades de la frontera tienen una visión propia del territorio y capacidad para gestionar de manera autónoma proyectos comunitarios dirigidos a su fortalecimiento social, cultural y económico. Desde esta perspectiva el papel de los gobiernos debe estar dirigido a fortalecer iniciativas locales por medio de proyectos de inversión sostenidos en el tiempo, que favorezcan los programas que están diseñando e implementando por comunidades indígenas, negras y campesinas de la zona y que estén orientados a garantizar la seguridad jurídica de territorios colectivos. Lo anterior fortalecería procesos como la Agenda Regional e Interétnica de Paz para el Chocó de 2015, donde los participantes han definido objetivos concretos de etnodesarrollo sobre la base de respeto a su autonomía o, la iniciativa REDD acogida por el concejo comunitario Cocomasur en Acandí[5], dirigida a la conservación de bosque en el norte del Chocó, como estrategia vital para la preservación de una zona amenazada por la tala indiscriminada de bosques y la ganadería extensiva. En este sentido, el punto 1 de la agenda en La Habana sobre la creación de una Política de Desarrollo Agrario Integral implica una política clara por parte del gobierno en los siguientes asuntos: establecer límites a la expansión de la frontera agrícola en esta frontera; verificar que el banco de tierras no incluya áreas en proceso de titulación, de acuerdo con la Ley 70 de 1993, o que se obvie la solicitud de expansión de resguardos indígenas para favorecer usos productivos; y, no menos importante, evitar dinámicas de despojo legal mediante la actualización catastral de predios.

Políticas como el CONPES 3553 de 2008 en Colombia, para la promoción social y económica para el departamento de Chocó, o el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión de Vecindad colombo-peruana de 2015 en materia de telecomunicaciones, transporte e infraestructura, integración y desa-

5- Para más información sobre esta iniciativa se puede consultar Carbono y Bosques online: http://www.carbonoybosques.org/ultimas_noticias/el_proyecto_redd_conservacion_de_los_bosques_en_el_choco_de_colombia_recibe_categoria_gold_estandar.html

rrollo fronterizo, migratorios, laborales, cooperación judicial y ambientales, no tienen precedentes históricos y resultan indispensables para mejorar las condiciones de vida de las comunidades fronterizas. Con todo, la situación de comunidades desplazadas y, en algunos casos, bajo protección temporal humanitaria en Panamá, no constituye un tema prioritario en la agenda nacional o binacional a pesar de las condiciones críticas en que viven estas personas y la presión socio-económica que generan en las poblaciones receptoras. Desplazados en Colombia y sin estatus de asilo en Panamá siguen teniendo grandes dificultades para acceder a servicios básicos en las zonas de relocalización, tienen un alto riesgo de adquirir enfermedades infecciosas y presentar malnutrición infantil, alcoholismo, drogadicción, desintegración familiar, debilitamiento de su identidad cultural, y participar en actividades ilícitas por necesidad o la presión de grupos armados (ONU, 2011:11). A partir de estas condiciones, los estados deben fortalecer líneas de cooperación internacional y financiación no sólo para brindar atención humanitaria, sino además fortalecer programas de retorno y relocalización con respeto a la cosmovisión y planes de vida de las comunidades indígenas y negras. Además el Estado colombiano todavía tiene pendiente adelantar procesos de investigación y solución a las denuncias de despojo causado por autodefensas en varias zonas del municipio de Riosucio y en las cuencas de los ríos Curbaradó y Jiguamiandó (Observatorio de Derechos Humanos, 2014).

Si bien las FARC se comprometieron en La Habana a romper todo nexo con el narcotráfico y el acuerdo entre ambas partes favorece la sustitución y erradicación de cultivos por medio de desarrollo alternativo, el alcance de estas estrategias contra la oferta son limitadas y contraproducentes para la zona fronteriza si se tiene en cuenta la aparición de nuevas hectáreas de coca en el Parque Natural los Katíos como respuesta a la erradicación en otras zonas (UNODC, 2014); la escasa protección a los 5.000 participantes de familias guardabosques en el Urabá chocoano frente a las amenazas de distintos grupos armados y múltiples irregularidades en la legalización de tierras para proyectos productivos de palma, cacao y caucho (Tenthoff, 2008:10). Aunque los cuatro municipios fronterizos de Colombia con Panamá sirven más como corredores de narcotráfico y entrada de precursores que como espacios de alta concentración de producción de coca, el Estado debe investigar denuncias sobre la entrada de monocultivos en áreas protegidas por la UNESCO y tomar medidas frente a las recomendaciones del Instituto Alexander Von Humboldt sobre la importancia de no confundir plantaciones de palma con bosques cuando estos monocultivos terminan sustituyendo los ecosistemas naturales y su biodiversidad (Ibid, 13). En este marco, el Estado debe consi-

derar experiencias internacionales y las recomendaciones de la primera ronda de diálogos sobre la producción sostenible de palma de aceite, en la cual se hace clara la inconveniencia de su producción si no existe sostenibilidad ambiental y beneficios equitativos a nivel social y económico (Mingorance, Minelly y Le Du, 2004).

El actual entramado institucional, normativo y socio-económico para favorecer una reducción de la violencia, la criminalidad y superar las externalidades de la guerra en esta zona de frontera requiere, sin lugar a dudas, transformaciones críticas bajo el liderazgo y cooperación de Colombia y Panamá, organismos internacionales y en especial, comunidades locales. En cualquier caso, la pretendida transición hacia un país que no tenga que enfrentar la guerrilla de las FARC, requiere medidas coherentes frente a sus legados, la persistencia de otros actores violentos y actividades ilícitas, pero sobre todo, debe ser una oportunidad para avanzar en la protección de los derechos y proyectos colectivos de las distintas comunidades de ambos países.

Referencias

Cabrera, I. (2012). “Conflictos armados en zonas de frontera: análisis a partir del caso colombiano” en Bechara, Eduardo, *¿Prolongación sin solución? Perspectivas sobre la guerra y la paz en Colombia*. Universidad Externado de Colombia: Bogotá. pp. 75-122.

Casas, P. (2006). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Diciembre.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). Documento CONPES 3553. Diciembre 1. Recuperado en octubre 10 de 2015. https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2008/conpes_3553_2008.pdf

Crítica. (2015). Desmovilizados: ‘FARC perdió el norte’. Abril 4. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.critica.com.pa/sucesos/desmovilizados-FARC-perdio-el-norte-325560

Dirección contra minas. (n.d.). *Víctimas de minas antipersonal.* Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx

Echandía, C. (2006). Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1996-2006. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.

El Espectador. (2014a). "Nuevo desplazamiento en Chocó propiciado por las FARC" Enero. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.elespectador.com/noticias/nacional/nuevo-desplazamiento-choco-propiciado-FARC-articulo-468100

El Espectador. (2014b). "Abatido presunto guerrillero de las FARC en frontera con Panamá". Marzo 19. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.elespectador.com/noticias/judicial/abatido-presunto-guerrillero-de-FARC-frontera-panama-articulo-481773

El Espectador. (2014c). "A negociar acuerdo con Panamá". Octubre 22. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.elespectador.com/noticias/economia/negociar-acuerdo-panama-articulo-523479

El Espectador. (2015a). "Policía de Panamá desmantela campamento de las FARC en el Darién". Enero 18. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.elespectador.com/noticias/paz/policia-de-panama-desmantela-campamento-de-FARC-el-dari-articulo-538614

El Espectador. (2015b). "Gobierno adopta medidas para combatir la minería illegal". Enero 22. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.elespectador.com/noticias/nacional/gobierno-adopta-medidas-combatir-mineria-ilegal-articulo-539426

El Tiempo. (2015). "¿En qué se raja Colombia en la lucha contra el tráfico de personas?". Julio 27. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.eltiempo.com/politica/justicia/trafico-de-personas-en-colombia-informe-de-ee-uu-/16158501

El Universal (2011). Colombia y Panamá lanzan Plan Binacional de Seguridad Fronteriza. Febrero 10. Recuperado en octubre 15 de 2015 http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/colombia-y-panama-lanzan-plan-binacional-de-seguridad-fronteriza-8803.

El Universal. (2011). "Colombia y Panamá lanzan Plan Binacional de Seguridad Fronteriza". Febrero 10. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/colombia-y-panama-lanzan-plan-binacional-de-seguridad-fronteriza-8803

Escobedo, R y Guío, N. (2015). *Oro, crimen organizado y guerrillas en Quibdó.* Fundación Ideas para la Paz. Recuperado en octubre 05 de 2015. http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/55b94e00763eb.pdf

Fiscalía General de la Nación. (2013). *Priorización: en 16 macroinvestigaciones aparecen los responsables de las FARC y los paramilitares*. 30 de Julio. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/priorizacion-en-16-macroinvestigaciones-aparecen-los-responsables-de-las-FARC-y-los-paramilitares-2/

Human Rights Watch. (1998). *Guerra sin cuartel. Colombia y el derecho internacional humanitario.* Recuperado en octubre 10 de 2015. https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/1998/guerra4A.html

Infodefensa.com (2014). "El presidente Santos activa la nueva Tarea Conjunta Titan colombiana". Enero 10. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.infodefensa.com/latam/2014/01/10/noticia-presidente-santos-activa-nueva-fuerza-tarea-conjunta-titan-colombiana.html

Insight Crime (2012). "Panama FARC Camps Highlight Need for Joint Security Work with Colombia". Marzo 29. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.insightcrime.org/news-briefs/panama-FARC-camps-highlight-need-for-joint-security-work-with-colombia

International Crisis Group (2011). "Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia" Informe sobre América Latina No. 40. *Policy Report.* Octubre.

McDermott, J. (2014). "La última BACRIM en pie: Los Urabeños hoy en día" EN *Insight the Crime.* Abril 14. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://es.insightcrime.org/categories/la-ultima-bacrim-en-pie-los-urabenos-hoy-en-dia#ft12

Mingorance, F. Minelly, F. y Le Du, H. (2004). *El cultivo de la palma africana en el Chocó. Legalidad ambiental, territorial y derechos humanos*. Human Rights y Diósesis de Quibdó. Primera edición. Diciembre. Recuperado en octubre 05 de 2015 http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1937.pdf?view=1

Monroy, J. (2013). "Alianza contra las FARC en el Darién". *El Colombiano*. 20 de Junio. Recuperado en octubre 15 de 2015 http://www.elcolombiano.com/historico/alianza_contra_las_FARC_en_el_darien-FBEC_247615

Observatorio de Derechos Humanos (2003). *Panorama actual del Chocó*. Estudios regionales. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Presidencia de la República. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/publicaciones/Paginas/estudiosregionales.aspx

Observatorio de Derechos Humanos (2014). *Atlas del impacto regional del conflicto armado en Colombia. Dinámicas locales y regionales del conflicto armado interno entre 1990-2013*. Volumen 1. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Diciembre.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006). *Proceso de Paz con las autodefensas. Informe ejecutivo.* Presidencia de la República. Diciembre. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2258.pdf?view=1

OIM. (2007). *Estudio Investigativo para la descripción y análisis de la situación de la migración y la trata de personas en la zona fronteriza de Colombia-Panamá.* Informe Ejecutivo. No. 4. Octubre.

ONIC. (2014). *Autoridades del Pueblo Wounaan del Chocó, en la frontera con Panamá, rechazan accionar de actores armados en su territorio ancestral*. Abril 25. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://cms.onic.org.co/2014/04/autoridades-del-pueblo-wounaan-del-choco-en-la-frontera-con-panama-rechazan-accionar-de-actores-armados-en-su-territorio-ancestral/

ONU. (2011). "Capítulo 5: Pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas" en *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1228

Ortiz, C. (2007). *Urabá pulsiones de vida y desafíos de muerte.* Ed. La Carreta Social: Medellín.

Panamá América. (2014). “Agamenón Panamá, la nueva ofensiva fronteriza” Agosto 13. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.panamaamerica.com.pa/agamenon-panama-la-nueva-ofensiva-fronteriza-988000

Panamá América. (2014). “Colombia y Panamá colaboran para frenar minería ilegal en zona fronteriza”. Abril 25. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.panamaamerica.com.pa/nacion/colombia-y-panama-colaboran-para-frenar-mineria-ilegal-en-zona-fronteriza-0

Parques Nacionales Naturales de Colombia (n.d.). *Parque Nacional Natural Los Katíos*. Recuperado en octubre 18 de 2015 https://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0140

Pérez, O. y Seligson, M. (2011). *Seguridad y gobiernos locales en la provincia del Darién y comarca Emberá-Wounaan: Percepciones desde el Barómetro de las Américas y una muestra especial.* USAID. Febrero. Recuperado en octubre 15 de 2015 http://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/Darien-Special-Sample.pdf

Poussa, C. (2004). “Crisis colombiana: una perspectiva panameña” en *Colombia Internacional.* Julio – diciembre. Universidad de los Andes: Bogotá. pp. 108-207.

Ramírez, M. y Mendoza C. (2013). *Perfil Migratorio de Colombia 2012*. Septiembre. Organización Internacional para las Migraciones. Misión Colombia. Recuperado en octubre 15 de 2015 https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-Colombia-2012.pdf

Restrepo, C. (2009). Colombia: seguridad y defensa en las fronteras. Fundación Seguridad y Democracia: Bogotá.

SIMCO. (2015). *Estadísticas. Producción oficial de minerales en Colombia*. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.simco.gov.co/?TabId=121

Tenthoff, M. (2008). “El Urabá: donde el Desarrollo Alternativo se confunde con intereses económicos y la reinserción del paramilitarismo” en *Informe sobre política de drogas No. 27*. Transnational Institute. Septiembre. Recuperado en octubre 10 de 2015. https://www.tni.org/files/download/brief27-s.pdf

Territorio Chocano. (2013). “A la cárcel miembros de la Fuerza Pública y el Ejército por nexos con bacrim,” Junio 13. Recuperado en octubre 10 de 2015. http://www.territoriochocoano.com/secciones/orden-publico/2382-a-la-carcel-miembros-de-la-fuerza-publica-y-el-ejercito-por-nexos-con-bacrim.html

UNODC. (2014). *Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Julio. Recuperado en octubre 15 de 2015 https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf

Wallace, A. (2012). "El nuevo problema armado de Colombia: los Urabeños" BBC news. Enero 1. Recuperado en octubre 15 de 2015. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/01/120111_colombia_urabenos_bacrim_aw

13. De las fronteras políticas a las fronteras económicas: Barrancabermeja, análisis de riesgo en una frontera atendida, en pos del análisis de riesgo de las fronteras olvidadas

Ana Daza,
Investigadora y consultora independiente,
asesora del Departamento de la Prosperidad Social,
la Veeduría Distrital de Bogotá y del proyecto
"¡Basta ya!" en Medellín.

Desde la dimensión política toda frontera es un asunto a atender en pos de la consolidación de la soberanía y de la armonía en las relaciones entre Estados.

Desde la economía y las dinámicas de mercado, toda frontera es una oportunidad. Conecta órdenes institucionales y sociales, disposiciones normativas y dinámicas poblacionales, favorece los intercambios y los tránsitos, propicia combinaciones novedosas en pos de innovaciones, adaptaciones y generación de soluciones.

Desde la política, una frontera implica una relación binacional a protocolarizar; desde la economía, implica un universo de relaciones con menor formalidad, donde prima la estrategia y la flexibilidad.

A continuación nos centraremos en la frontera como apertura de mercados, de relaciones principalmente económicas (aunque esencialmente sociales), y veremos cómo nuestro ordenamiento político centralizado, replicado en las regiones que a su vez centralizan el poder, no se encuentra plenamente preparado ni para atender a las fronteras tradicionalmente abandonadas, ni para responder a las dinámicas de una nueva frontera en el cruce de todos los caminos planeados como es la nueva zona multimodal del Magdalena.

En cuestión de semanas, un contenedor de carga que se cierre en Barrancabermeja será abierto en Copenhague, al conectar la zona de Barrancabermeja y sus municipios vecinos al mundo. Lo que haya en ése contenedor indicará quién detenta el poder en el centro del País.

Existe un riesgo que se mostrará a continuación: que otros actores, ilegales y violentos, determinen las relaciones que florecen y se multiplican en las zonas de apertura de los sistemas sociales y económicos que denominamos frontera.

El criminal, en un sentido general, es un actor con interés económico que está entrenado y preparado para atender oportunidades y conoce de las ventajas de las fronteras y del poder que la capacidad económica tiene sobre el poder político. El Estado colombiano en su conjunto, desacostumbrado a intervenir en mercados, deberá afanarse para competir con éxito y consolidarse en todo el territorio, ganar el corazón y el estómago de los ciudadanos, incluidos los empresarios.

En el presente documento se aborda el riesgo como el resultado de la combinación de cuatro factores: (i) los actores criminales, (ii) las vulnerabilidades principalmente económicas de los ciudadanos y ciudadanas, (iii) la capacidad de las entidades de gobierno para evitar las vulnerabilidades, reducir la incidencia de los criminales y muy especialmente, de aprovechar también las oportunidades de incidir en las relaciones y los sistemas sociales desde los mercados, y (iv) la capacidad real de lealtad y adhesión a la norma de todos los ciudadanos, incluídos aquellos que gobiernan.

1. Las fronteras: de los Estados colindantes a las oportunidades de negocio

La noción de frontera está ligada tanto al concepto de límite como a la idea de tránsito. Precisamente por ello, tanto en su concepto como en la práctica, en las fronteras, el elemento de transporte es central al análisis de su dinámica. En el caso de las divisiones de Estados, las fronteras serán más o menos fluidas en la medida en que el transporte y el transportarse se consoliden como eje de las relaciones entre personas y entre mercados o economías.

A su vez el transporte se vincula a un concepto más amplio: el de logística, que involucra a la infraestructura, la capacidad de integrar los servicios que se prestan a través de ella, y que ofrece un criterio ordenador a los flujos de personas y bienes que transitan las fronteras. Las condiciones de facilidad logística establecen las posibilidades, costos y riesgos del transporte de mercancías y de la distribución física del intercambio comercial de bienes. Según el documento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) No. 3547 (2008, pág. 12 -13):

> La logística se define como la manipulación de bienes y servicios que requieren o producen las empresas o los consumidores finales, mediante las funciones de transporte, almacenaje y aprovisionamiento y/o distribución de mercancías.
>
> Por su parte, la cadena logística o cadena de abastecimiento es la expresión que define la secuencia de agentes, funciones y actividades que intervienen en el flujo de bienes, servicios y de información relacionada entre dos o más puntos.
>
> Cabe destacar que la logística abarca, además del transporte de mercancías, la planificación y organización de la carga en toda la cadena de valor como elemento de calidad. La siguiente figura [figura adyacente] muestra las diferencias básicas y la complementariedad entre las cadenas de transporte y logística.

Al aplicar el concepto de logística al análisis de fronteras, dejamos de ver un límite para visualizar un sistema en donde a la geografía y al movimiento, se suman las dinámicas de la infraestructura y la cadena de abastecimiento. Este tipo de análisis permite ver a las fronteras como sistemas abiertos en tanto la cadena de abastecimiento se inscribe en otras cadenas de producción al faci-

litar importaciones, exportaciones, tráficos y eventualmente contrabandos[1]. Vistas de esta manera, las fronteras son nodos de interacción de distintas cadenas de valor, sistemas de valor propios de oportunidades.

Reviste tal relevancia la logística, que constituye un elemento presente en la mayor parte de los tratados internacionales, especialmente los relativos al comercio, toda vez que se calcula que entre el 15 y el 18% del costo total de los bienes y mercancías mundiales se genera en la logística. En el año 2005 la logística representaba casi una quinta parte de los ingresos de las compañías colombianas, a diferencia de costos del 8% calculados para compañías estadounidenses. (Revista Dinero, 2005)

Proceso Logístico (Gráfico 1 CONPES 3547)



De hecho, algunos actores ilegales operaron como intermediarios logísticos sin conocer de la teoría. Tal es el caso de los servicios ofrecidos por algunos bloques de autodefensa a los traficantes de estupefacientes, principalmente cocaína, mediante el cual se pesaba la carga que llegaba en un camión en la ruta al Caribe, allí se trasbordaba, vigilaba su empaque en látex para resistir las condiciones del mar y se pesaba nuevamente en puerto donde el dueño de la mercancía pagaba y continuaba el curso de la mercancía con otro operador. Este costo, se traslada al consumidor.

1- El relacionamiento de diversas cadenas de valor puede dar origen a sistemas de valor, cuando existe un actor que integra las ventajas de la cooperación en torno ya no a mercados, sino a economías.

En el caso del ejemplo, el poder territorial consolidado en los puntos de empaque y embarque referidos hacía ventajosa la posición de las referidas autodefensas dentro de la cadena de producción del narcotráfico. Era ineludible negociar con ellos, toda vez que eran los reguladores de las actividades en algunos corredores logísticos.

La logística como proceso tiene mayores oportunidades de crecimiento (y valor) en los corredores logísticos. Estos son espacios físicos que articulan de manera integral orígenes y destinos en sus aspectos físicos y funcionales, como es el caso de la integración de la infraestructura de transporte, los flujos de información y comunicaciones, las prácticas comerciales y de facilitación de las operaciones de comercio. (Banco Mundial 2006, citado en el CONPES 3547, pág. 13)

En los corredores logísticos no necesariamente se encuentra integración vertical de la cadena de valor o la cadena de producción de los bienes y servicios. Esto es visible en el ejemplo del narcotráfico, en donde al corredor logístico del Caribe llegaba cocaína producida en otra zona, por otros actores del mercado.

Los corredores logísticos son puntos de contacto que brindan posibilidad de posicionamiento de empresas locales en el escenario global, al permitir la vinculación de diferentes eslabones de la cadena de producción y de la cadena de valor en un solo sitio, que cuenta con evidentes ventajas logísticas y de transporte respecto a otros puntos del territorio.

Con la noción de logística nos acercamos al análisis de las fronteras como sistemas abiertos, donde los elementos interactúan con distintos grados de autonomía; en el corredor logístico vemos un sistema que además de abierto es complejo, en tanto tiene dentro subconjuntos de elementos y relaciones, interdependencias e integraciones diversas.

Las fronteras tienen un alto valor como corredores logísticos, especialmente si se suman ventajas de carácter cambiario, aquellas brindadas por las diferencias en las legislaciones (mano de obra, impuestos, etc.) y se suman también las infraestructuras, en tanto su calidad sea la que el comercio requiere. Adicionalmente, en los corredores logísticos, a través de operaciones de logística, se conectan empresas de diferentes Estados y con ello sus legislaciones y órdenes institucionales también se encuentran. En esta medida las fronteras pueden ser abordadas como sistemas complejos de relaciones.

En las fronteras, ya sean las definidas por vecindad o continuidad geográfica, o las de conexión operativa directa en corredores logísticos diseñados ex profeso (como en puertos y aeropuertos con zonas francas), la oportunidad de facilitación logística aumenta, reduciendo costos de operaciones, y, adicionalmente, aumenta la flexibilidad y la posibilidad de adaptación de la propia operación al reunir e integrar diversas opciones de trámite y tránsito, y distintos eslabones de las cadenas de suministros y otros eslabones de cadenas de producción y cadenas de valor.

Así mismo, al integrar en la interacción a distintos destinos, prácticas, legislaciones y plataformas, los referidos territorios son corredores logísticos en los términos enunciados. Esta es una oportunidad, sea o no la logística formal, y sean legales o no los bienes y las relaciones de intercambio y de productividad que allí confluyen.

Para algunas operaciones comerciales es ventajoso el contar con una logística formal, que garantice estándares internacionales, como los de calidad. Y también puede ser un valor agregado el que los corredores logísticos sean visibles, accequibles y ampliamente conocidos. Para otras operaciones la ventaja es la contraria.

Para contrabandos, tráfico de drogas, fauna y flora, migrantes, armas, para secuestros y trata de personas, los corredores logísticos óptimos pueden ser (o no) los menos formales, ocultos, donde no existan estándares y todo sea susceptible de negociación.

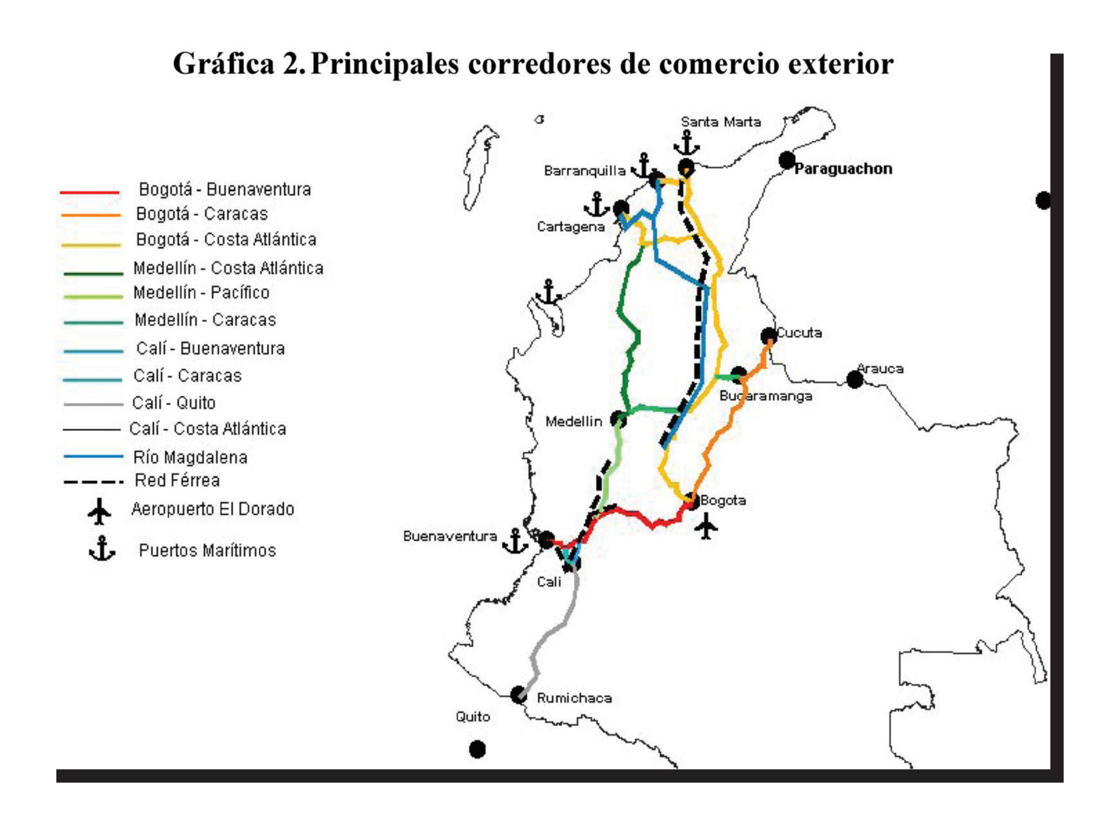
Buena parte de las fronteras colombianas han sido zonas de este tipo de extrema libertad de comercio gracias a la disolución del Estado a medida que transitamos del centro del País hacia sus extremos geográficos: no hay controles, no hay impuestos, no hay normas. Por otra parte la ausencia de acciones estatales ha facilitado los distintos comercios ilegales, en tanto la pobre infraestructura de las zonas de borde en Colombia evita que los actores ilegales puedan ser perseguidos y capturados por las fuerzas del orden.

Ejemplos de zonas de frontera y corredores logísticos no formalizados han sido los ríos. En épocas pretéritas resalta el Río Magdalena, que conectaba amplias zonas carentes de controles estatales; en épocas recientes ríos como el Catatumbo, el Putumayo y otros, por cuyas aguas se conectan mundos con dinámicas desconocidas desde las capitales industriales y comerciales del país.

Los ríos han favorecido la integración de servicios de transporte y carga, de mercancías e insumos, la integración de diversas cadenas de producción y de cadenas de valor, como es visible en el aumento del precio de la cocaína a medida que se acerca a una frontera y en el flujo de precursores a través de ellas.

El flujo libre de comunicación e información en los corredores logísticos no atendidos, que en las fronteras favorece el posicionamiento de empresas y empresarios locales en escenarios internacionales, ha sido de tal fluidez y dinámica que ha favorecido adaptaciones tecnológicas a los territorios, que se manifiestan en nuevas tecnologías de las cuales son ejemplo los semisumergibles, sumergibles, lanchas rápidas modificadas, boyas, etc. Adicionalmente, en las zonas ribereñas, y algunas zonas marinas de frontera hay una ventaja adicional para los mercados y las economías ilegales: la vulnerabilidad de los ciudadanos de frontera y de los ciudadanos de río. Zonas donde escasea el trabajo, y donde hay personas jóvenes con deseos de trabajar.

Gráfica 2. Principales corredores de comercio exterior



En Colombia, los corredores logísticos de interés y atención para el Estado y los actores económicos legales de relevancia nacional, han sido y son aquellos que unen los principales centros de producción legal con los de consumo interno (grandes ciudades principalmente) y/o con los nodos de transferencia de comercio exterior (puertos, aeropuertos y pasos de frontera prioritarios, 15 en total según el CONPES referido; ver Gráfico 2, adjunto).

Corredores por donde se distribuye actualmente la gran mayoría de la carga legal, tanto de comercio exterior como interno, están estrechamente relacionados con el patrón de desarrollo vial, aunque incluyen otros modos de transporte. Esto excluye fronteras extensas, estratégicas para comercios, sustancias y bienes ilegales: el norte (especialmente Guajira y Urabá), el sur, el occidente (especialmente Nariño) y el oriente del país. Como puede verse en el Gráfico 2, la atención ha estado en el centro del país.

Parte de esta omisión radica en la valoración de insuficiencia e insignificancia de las dimensiones de los otros comercios, tráficos y tránsitos, probablemente originada en las diversas debilidades que tienen estas fronteras en términos de corredores logísticos. Dicho de otra manera: hemos dejado a la deriva buena parte de las fronteras porque no representan ingresos significativos, y al no invertir en ellas, tampoco mejoran los ingresos.

Existe una especie de círculo vicioso que mantiene alejado al capital legal y a los actores económicos legales en las referidas fronteras. Al no ser zonas de alta productividad, no se invierte en infraestructura especializada que permita el desarrollo de las actividades logísticas y el transporte en condiciones óptimas por el respectivo corredor. La pérdida de oportunidades es visible, a manera de ejemplo, en la desconexión con el mercado brasilero pese a tener vínculo fluvial directo.

La condición de oportunidad logística de las fronteras y la existencia de corredores logísticos han sido claramente utilizadas por actores ilegales, tanto como por actores centrados en actividades y rentas ilegales. Dentro de ellos resaltan zonas con contrabandos registrados desde la Colonia, corredores estratégicos de grupos armados, y la mezcla de los anteriores con los corredores del narcotráfico. En más de un punto de estas zonas se cruzan las actividades ilegales con las formales y legales, en el marco de la interconexión de las cadenas de valor y de producción.

Un ejemplo de esta conexión lo da el mercado de la gasolina, de alto valor por los costos de transporte del combustible a las fronteras. Comercios en buena parte legales, sin los cuales ninguna operación ilegal podría ocurrir: la gasolina se requiere como precursor de cocaína, como fuente de energía (para las plantas eléctricas) y para mover motores de todo tipo. Frenar el comercio de gasolina probablemente afectaría las actividades ilegales, y con toda seguridad afectaría las legales.

En los corredores logísticos, por ser escenarios de sistemas complejos de relaciones, aumenta la probabilidad de cruce de las actividades legales e ilegales, incluso en zonas de alto desarrollo como lo ha probado a lo largo de la historia el uso del aeropuerto internacional de Bogotá para el tráfico de drogas.

En los corredores logísticos concurren con mayor densidad las relaciones sociales y dentro de ellas, muy especialmente, las relaciones económicas. Y esto aumenta en las plataformas logísticas, que son a su vez nodos y centros de los distintos modos de transporte, las distintas formas de logística y de conexión de corredores. Regresando a las definiciones del CONPES 3547 (2008, págs. 16-18):

> (..) La definición de plataforma logística establecida por la Asociación Europea de Centros de Transporte de Mercancías (Europlatforms) es: "Zona delimitada, en el interior de la cual se realizan, por parte de diferentes operadores, todas las actividades relativas al transporte, a la logística y a la distribución de mercancías, tanto para el tránsito nacional como internacional".

Esta definición claramente excluye de la posibilidad de ser consideradas plataformas logísticas a las fronteras no desarrolladas. Y pone en el centro de atención a las más desarrolladas, especialmente a la zona logística multimodal del centro del país, cuyo eje será Barrancabermeja.

La zona logística multimodal es la más sofisticada de las plataformas logísticas, como vemos en el referido CONPES (2008, págs. 16-18):

> Las plataformas logísticas se clasifican a nivel internacional según sean monomodales, de intercambio modal o multimodales:
>
> - Nodo de abastecimiento/mayorista: Su ámbito acostumbra a ser metropolitano o municipal, adoptando generalmente una funcionalidad básica de servicio a la distribución urbana de mercancías, que permite eliminar la circulación de vehículos pesados por el

centro de las ciudades y las empresas de transporte, reorganizando el tráfico interno de mercancías en la ciudad.

- Centros de transporte terrestre: Son plataformas de servicios al transporte de carácter local o metropolitano, o bien de soporte al tránsito interurbano de media y larga distancia por carretera. Cuentan con servicios a la carga, al vehículo y al transportador.

- Área logística de distribución: Son plataformas logísticas de carácter regional, con todos los servicios y equipamientos necesarios para llevar a cabo actividades de almacenamiento y distribución.

- Centros de carga aérea: Centros logísticos intermodales aéreo-carreteros vinculados a grandes terminales de carga aérea, con sus correspondientes instalaciones para la conexión terrestre y habitualmente dotadas de infraestructura aduanera y controles de comercio exterior.

- Zonas de actividades logísticas portuarias (ZAL): Plataformas logísticas vinculadas a puertos, que acogen actividades de segunda y tercera línea portuaria,[2] generalmente dedicadas a actividades logísticas de mercancías marítimas. Su implantación responde a los requerimientos de manipulación y distribución de mercancía marítima hacia y desde el hinterland portuario.[3]

- Puertos secos: Plataformas logísticas especializadas en el intercambio modal férreo-carretero (también puede ser ferroviario-marítimo) y en el tratamiento de mercancía ferroviaria. Se trata de un puerto seco cuando la terminal intermodal de mercancías está situada en el interior y conecta a través de la red férrea o carretera con el puerto de origen o destino.

- Zonas logísticas multimodales: Las terminales ferroviarias intermodales pueden combinarse con los centros de transporte conformando grandes plataformas logísticas intermodales (especialmente ferrocarril-carretera) con una mayor complejidad funcional.

En las plataformas logísticas, hay una oportunidad aún mayor para las operaciones ilegales de interrelacionarse con las legales. Una parte importante de ganar valor es llegar a los mercados más dinámicos y claramente hay mayor valor si ésos mercados se multiplican al contactarse en plataformas logisticas. No en vano

2- Las actividades de primeria línea portuaria son aquellas directamente relacionadas con los procesos específicos de intercambio tierra-mar, tales como desembarque, carga, descarga. Las actividades de segunda línea portuaria comprenden todas aquellas actividades no estrictamente necesarias para que se produzca el intercambio modal, pero que complementan a aquellas y contribuyen a mejorar el servicio, tales como almacenaje y depósito, desembalaje y empaquetado, servicios de reparación, suministro y mantenimiento de barcos. Las actividades de tercera línea portuaria se refieren a aquellas funciones relacionadas con los servicios del puerto y la industria, centros de logística y de distribución. Gustavo Anschütz – Asociación Internacional de Profesionales de Puertos y Costas, 2007. (Pie de página en el original)

3- Zona de influencia

existen plataformas logísticas para los tráficos de estupefacientes en las ciudades: nodos de acopio y abastecimiento mayorista, como son los lugares donde llegan los camiones a descargar marihuana para suplir las ollas locales; áreas logísticas de distribución, desde donde se surten a los minoristas (microtráfico); y puertos secos como se refirió antes en el caso de las autodefensas y su participación en el eslabón de la cadena de producción brevemente abordada.

Como veremos a continuación, sin la atención a los factores de contexto, esto es, a los otros elementos que configuran el riesgo, como son la existencia efectiva de amenazas en el entorno (actores armados ilegales principalmente), la vulnerabilidad de las personas, la debilidad de las instituciones y la existencia de una cultura desarrollada por fuera de los marcos de la legalidad ya sea por continuidad de actividades o situaciones de ilegalidad, o por simple ausencia del Estado; en la búsqueda del desarrollo podemos estar facilitando que el crimen tenga una plataforma logística adicional: las zonas multimodales, como la de Barrancabermeja. En pleno centro del país, frente a nuestros ojos y en medio de una inversión financiera sin precedentes.

2. La nueva frontera multimodal: Barrancabermeja, frontera interna

En diciembre de 2001 el informe de la Vicepresidencia de la República (2001, págs. 2-3), denominado *Panorama actual de Barrancabermeja*, indicaba que las autodefensas en general, y el Bloque Central Bolívar en particular, lograron dominar el municipio de Barrancabermeja luego de una estrategia de copamiento y cerco del territorio puesta en marcha desde la zona rural, tradicionalmente carente de institucionalidad y Fuerza Pública que resistiera su embatida:

> Entre la segunda mitad de 2000 y el primer trimestre de 2001, las autodefensas llevaron a cabo una ofensiva en Barrancabermeja que les permitió reducir notablemente la incidencia de las guerrillas, sobre todo del ELN, y controlar el casco urbano del puerto petrolero, ocupando en buena parte los espacios que antes eran del dominio de la subversión.
>
> (…) Las autodefensas paulatinamente se fueron apoderando del Magdalena Medio y cada vez más de Barrancabermeja, que se fue convirtiendo en una isla rodeada por regiones en donde la influencia de las autodefensas era cada vez más notable (…).

> Las autodefensas no sólo golpearon el sur de la región en los años 1980, sino que actuaron en la década de 1990 en el entorno próximo de Barrancabermeja, es decir en San Vicente de Chucurí, el Carmen, Sabana de Torres y Puerto Wilches. En los últimos años ocurrió lo mismo en el sur del Cesar, sur de Bolívar y Yondó. De esta forma se apoderaron de buena parte de las zonas planas de esas regiones y esos municipios y enfilaron sus baterías contra Barrancabermeja. (…) Fue entonces, a partir de 1998, pero sobre todo en el segundo semestre de 2000 y el primer trimestre de 2001, cuando las autodefensas emprendieron una ofensiva con el propósito de propinarles el golpe final, dejando a la guerrilla replegada en las serranías de San Lucas y Perijá.

Esta estrategia militar ilegal de las autodefensas triunfó sobre la estrategia militar ilegal de la guerrilla, gracias al cerco prolongado que ahogó a la guerrilla, gracias a la cooptación de la economía ilegal del entorno que sostenía al grupo que permanecía en Barrancabermeja, y al rompimiento del tejido social a través de estrategias de terror, eliminando tanto redes de apoyo de la guerrilla, como posibilidades y procesos de resistencia civil de las organizaciones ciudadanas. Incidió en el centro urbano desde la periferia; desde una periferia pobre, aparentemente sin poder sobre la ciudad de Barrancabermeja. Como lo indica el citado informe de la Vicepresidencia (2001, págs. 2-3). Esta posibilidad de incidir desde zonas vecinas vulnerables no ha cambiado. Esta estrategia sigue teniendo posibilidades de éxito. Ha cambiado la intención de los actores ilegales: hoy no es necesario tomarse el Puerto. No por las armas. Basta con incidir en la economía y con ello, hacer uso de la corrupción para incidir en la política y en el orden institucional.

Los grupos ilegales han recogido como lección aprendida que el poder económico genera el poder político con mayor eficacia y eficiencia que en la ruta contraria. Ya no resuenan lecciones aprendidas en las décadas de los años 1960 a 1980 según las cuales la toma del poder se traduciría en cambios en los modelos económicos y en las oportunidades de riqueza. Cada vez más los grupos ilegales o grupos con intereses en las rentas ilegales centran sus esfuerzos en dominar mercados y lograr relaciones fluidas con el mercado legal. Se domina una sociedad si se es quien dicta la dinámica de su economía. Y existen ventajas visibles en participar en el nuevo mercado de Barrancabermeja, abierto por la zona multimodal, que genera una nueva frontera: el centro del país se conecta directamente con cualquier país del mundo.

Regresemos a 2015. Desde el pasado mes de abril, entró en funcionamiento la Terminal Portuaria Impala Terminals Barrancabermeja, mediante lo que se

denomina Operación Temprana de Líquidos: petróleo sin refinar (liviano y pesado) y nafta, se recibe de carrotanques, se descarga, almacena y transfiere a barcazas fluviales que navegan por el Magdalena hasta el Caribe, y de allí a puertos internaciones a través de Barranquilla y de ser necesario, también a través de Cartagena, posiblemente en barcos más pequeños, que crucen el Canal del Dique.

De la extensión de 50 hectáreas prevista para la Terminal, la Operación Temprana se adelanta tan sólo en 3,3 hectáreas. Simultáneamente continúa la construcción de tres subterminales, donde en pocas semanas, a finales de 2015, podrán almacenarse 30 mil toneladas de graneles sólidos en dos silos horizontales, que albergarán 720 mil barriles para hidrocarburos. También estarán funcionando 2 depósitos, uno de 7.500 metros cuadrados y otro de 4.700 metros cuadrados, para el manejo de contenedores y carga general, respectivamente. Portafolio (2015, 23 de abril). Se estima que a través de este nuevo puerto se moverán 2,3 millones de toneladas de carga al año, tanto carga seca (carbón, granel seco, carga general, acero), como carga líquida (graneles líquidos, nafta y crudo). (*Vanguardia Liberal,* 2015)



Fuente: Diario la República 12 de diciembre de 2014

El Puerto Privado Internacional de Barrancabermeja de uso público, el segundo en magnitud sobre el río Magdalena después

del de Barranquilla, garantiza y multiplica su eficacia y eficiencia en el contexto de intervenciones que se realizan alrededor del Río para garantizar su navegabilidad y su interconexión multimodal.

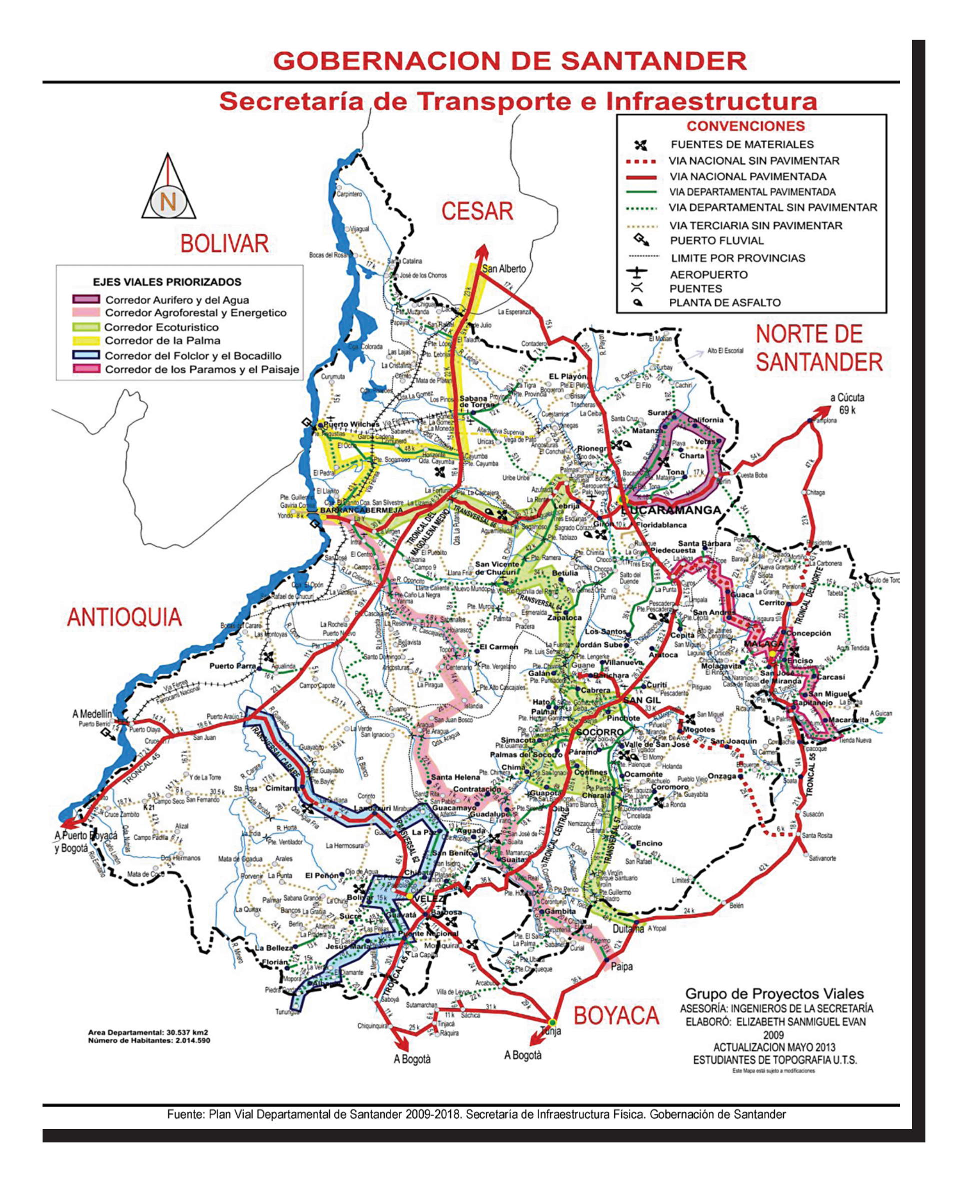
Por una parte, la Asociación Público Privada para la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena, en cabeza de Cormagdalena y la firma brasileña Odebrecht, "constituye un proyecto de más de 2,3 billones de pesos y 100.000 millones anuales en regalías, tiene jurisdicción sobre 13 departamentos, 128 municipios y los 1.528 kilómetros del principal río de los colombianos" (Semana, 2015), con lo que configura uno de los megaproyectos más grandes de la historia del país, que garantizará un canal navegable de 908 kilómetros las 24 horas del día desde Puerto Salgar (Cundinamarca) hasta Bocas de Ceniza (Atlántico). Esta "súper autopista fluvial", según Semana (2015).

> (…) podría reducir el costo del transporte de carga más del 30 %. Por ejemplo, el barril de petróleo podría costar 13 dólares menos, lo cual sería vital en la actual crisis de ese sector. Se calcula que cada convoy podría cargar lo mismo de 240 tractomulas, lo cual descongestionaría el tráfico de las carreteras y de las ciudades por las que estos vehículos atraviesan. Hoy el río apenas mueve el 1 % del total de carga, por eso el gobierno lo tiene como parte esencial de la apuesta por el transporte 'multimodal' que no tiene otro objetivo que solucionar la enorme paradoja de que cueste más llevar un producto de Bogotá a Barranquilla, que de Barranquilla a China.

Y precisamente es la multimodalidad el elemento clave del contexto del nuevo Puerto de Barrancabermeja: será la frontera más dinámica y sólida, en términos de infraestructura y conectividad, que tenga Colombia.

De los 16 rubros de inversión en infraestructura para transporte previstos en el Contrato Plan entre la Nación y el Departamento de Santander ([Contrato Plan Santander], 2013a) (15 de ellos destinados a mejora de vías terrestres), 12 favorecen directa o indirectamente la interconexión de Barrancabermeja con otros municipios de Santander y, a través suyo, con los Departamentos de Cesar, Norte de Santander, Antioquia y Boyacá. Y a través de ellos, Cundinamarca y Bogotá.

Además de la conexión en 90 minutos con Bucaramanga y de la mejora en la conexión con Bogotá a través de la Ruta del Sol, se espera que la conectividad terrestre con Antioquia en general y Medellín en particular mejore, al ampliar la vía Medellín – Cisneros, que se conecta con San José del Nus y Puerto Berrío, permitiendo que de Barrancabermeja a Medellín se llegue en 5 horas. Ello en el marco del corredor posible entre Medellín y Venezuela, y entre Medellín y el mar.



Fuente: Contrato Plan, Componente Programático, Pg. 33
Se resalta en círculo negro a Barrancabermeja

Puerto Berrío y Barrancabermeja, por su posición en el centro del país, son las únicas plataformas multimodales previstas dentro de las 20 plataformas logísticas visualizadas en el CONPES 3547 de 2008, toda vez que a la interconexión vial y fluvial, se suma la derivada de las vías férreas y la conectividad aérea.

Barrancabermeja sobresale frente a Puerto Berrío por condiciones favorables adicionales que brinda Santander: 12 aeropuertos, entre los que se destacan el de Bucaramanga y Barrancabermeja como los de mayor demanda (Contrato Plan Santander, 2013b, pág. 28) También existe conectividad férrea a través del corredor del Atlántico (Puerto Salgar-Santa Marta), el cual atraviesa el Departamento de sur a norte, paralelo al Río Grande de la Magdalena, con una longitud de 206 kilómetros, entre Puerto Berrío (Antioquia) y San Alberto (Cesar). Existen otros corredores inactivos: Puerto Wilches - Bucaramanga (118 kilómetros) y Puente Nacional - Barbosa (44 kilómetros). (Contrato Plan Santander, 2013b, pág. 28)

En un cálculo conservador, hoy entran, cada día, 89 contenedores al puerto. Documentos informativos de Impala indican la disponibilidad de 900 contenedores o TEU para almacenaje, y un monto aproximado de 30.000 TEU[4] en movimiento en los primeros años de operación, esto es 30.000 contenedores al año. (Impala Colombia, s.f.) A manera de comparación, en el Puerto de Cartagena se mueven 2,2 millones de contenedores al año: aproximadamente 6.028 al día. (El Heraldo, 2011)

Resulta por lo menos contradictorio que un proyecto de desarrollo sea leído como una amenaza, y no es lo que este documento busca. Lo que sí se considera necesario es reducir riesgos que no se suplen con la presencia permanente de autoridades como DIAN, ICA, INVIMA y Policía Antinarcóticos dentro de lo que en Impala se denomina Zona Primaria Aduanera. (Revista Makinaria Pesada, 2015)

Hay actores que buscarán hacer uso del flujo de contenedores para hacer la ruta directa Barranca – Holanda (por ejemplo), y aprovechar el hecho cierto de la imposibilidad de revisar cada uno y todos los contenedores, que interrumpiría sin remedio la operación. Y siempre estará la posibilidad de utilizar los cascos mismos de los barcos en caso que se perfeccione el sistema de revisión de contenedores.

4- TEU (Twenty-foot Equivalent Unit) representa una unidad de medida de capacidad inexacta del transporte marítimo (Buques portacontenedores y terminales portuarios para contenedores) expresada en contenedores. Una TEU es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies (6,1 m), una caja metálica de tamaño estandarizado que puede ser transferido fácilmente entre diferentes formas de transporte tales como buques, trenes y camiones: un contenedor.

Los 89 contenedores que ingresan hoy al puerto son 89 nuevas posibilidades para traficar sustancias ilegales. Principalmente cocaína, que se cultiva y procesa en el entorno y podría salir directamente del centro del país hasta Europa, entre otros destinos. Un número que no incluye los contenedores que se embarcarán en Puerto Salgar o Puerto Berrío, ni en otras posibilidades de tráfico en los demás puertos antes de tocar mar abierto.

Las acciones de control que puede tener el puerto mismo están en marcha, y acciones adicionales como la próxima presencia de la Armada en el río están contempladas.

No son suficientes toda vez que existen actores ilegales que desde la interacción con la legalidad buscarán reducir costos de su operación y aumentar ganancias haciendo uso de las oportunidades logísticas: de las cadenas de valor y cadenas de producción, y muy especialmente de su interacción en sistemas de valor. Esto es, usar la plataforma logística sin entrar al puerto directamente. Esto puede hacerse de muchas maneras, incluyendo transporte humano, vinculando a personas vulnerables o comprando a personas con poder.

Los datos revisados, correspondientes al primer semestre del año 2014 indicaban que Impala no era la única organización alistándose para este cambio en Barrancabermeja y en la zona del Magdalena Medio. Existen indicios de presencia de amenazas, de criminalidad organizada, lista.

Tras un largo periodo de confrontación armada y conflicto que involucraba a guerrilla, autodefensa y Fuerza Pública, Barrancabermeja pasó de ser escenario de guerra a un territorio con problemas de seguridad urbana.[5] Dentro del conjunto de fenómenos vividos por la población, resaltan, para mediados del año 2014, importantes alteraciones del ordenamiento social, marcadas principalmente por (i) los fenómenos asociados al consumo de sustancias psi-

5- En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 y 31 de julio de 2014, en Barrancabermeja el Departamento de Policía del Magdalena Medio registró 15.352 eventos denunciados por la ciudadanía o directamente vistos por los integrantes de la entidad, que constituyen conductas que atentan contra el orden social en dos aspectos fundamentales de la cotidianidad: vida y propiedad. El 69% de las denuncias corresponden a Lesiones Personales (3.374 casos). Lesiones Culposas en accidente de tránsito (3.263 casos), Hurto a Personas (2.261 casos) y Violencia Intrafamiliar (1.505 casos)

coactivas y el acceso a armas;[6] (ii) tributación a actores armados a cambio de protección extorsiva, extorsión[7], en algunas zonas urbanas puntuales, control territorial de delincuencia común organizada; (Semana, 2015) y (iii) actores ilegales que especulan tanto con mercados emergentes relacionados con la circulación de dinero (incluida contratación) como con el suelo urbano y sus usos, especialmente visible en ventas informales en espacio público (mezcla del sistema clientelar y el sistema criminal) y en el histórico sobreprecio de alojamientos y vivienda para contratistas de Ecopetrol.

Es posible ver huellas de fenómenos especulativos en la tendencia al aumento en las licencias de construcción y en los metros nuevos efectivamente generados. Existe una tendencia clara en construcción de vivienda nueva, como lo indica el gráfico adjunto, elaborado con datos de la Curaduría de Barrancabermeja. En los años 2013 y 2014, la misma fuente indica que en la ciudad se generaron 126.803 m² nuevos en la ciudad, la mayoría de ellos destinados a vivienda. Esto muestra la existencia de dineros que reflejan músculo financiero ante la espera implicada en el retorno.

6- En el marco de la Auditoría de Seguridad para Barrancabermeja (UNODC – Gobernación de Santander, Ana Daza investigadora), entre Junio y Noviembre de 2014 se consultó a ciudadanos y ciudadanas de 4 Comunas y 1 Corregimiento de Barranca, en 99 sesiones grupales (segmentadas por edad, sexo y actividad económica) sobre la situación de seguridad, convivencia, organización social y acción colectiva, situación socioeconómica y respuesta institucional. En todos los casos pertinentes, los problemas priorizados como más graves fueron los relacionados con el consumo y venta de drogas, el acceso y uso de armas de fuego y la presencia de grupos de delincuencia común con distintos grados de organización y capacidad de actuación.

7- En el periodo analizado (1 de enero de 2008 a 31 de julio de 2014), el Departamento de Policía del Magdalena Medio registró 266 casos de extorsión. Esto es, cerca de un caso de extorsión por cada homicidio, lo cual hace de la extorsión una de los 11 tipos de conducta que más afectan a los ciudadanos y ciudadanas de Barrancabermeja. Los promedios nacionales indican que el 63% de los casos de extorsión no se denuncian (Llano, Claudia. Extorsión Horizonte y Complejidad. Fundación País Libre. 2010). Con base en los registros existentes podemos proyectar un universo posible del número de extorsiones en el periodo haya sido de 719; cerca de 9 casos al mes. Con base en las cifras concretas analizadas, podemos afirmar que cada 3 meses los ciudadanos y ciudadanas de Barrancabermeja acudieron a las autoridades para pedir apoyo en relación a 10 extorsiones. También podemos decir con certeza, que la necesidad de apoyo crece año a año: se ha triplicado en los años completos analizados. Frente a la dinámica de los registros de extorsión resalta que: (i) afecta de manera especial al desarrollo económico de toda la ciudad al enfocarse en el comercio de 1 de cada 4 barrios, y en las personas empleadas, con ingresos regulares en el tiempo; (ii) ocurre a plena luz del día, en días laborales; (iii) ante la histórica presencia de grupos ilegales armados, es previsible que los actores que ejercen la extorsión sean muchos y que la ciudadanía haya normalizado esta conducta, como lo indica que el sector comercio sea quien denuncie.

Gráfico 3: Tendencia en la solicitud de Licencias de Construcción de Obras Nuevas, 2007 a 2012

Por otra parte, la aún novedosa concentración de tipo y monto de fenómenos delictivos comunes (hurtos, mendicidad, venta de psicoactivos en pequeña cantidad) y actores ilegales (ladrones, habitantes de calle, personas que ejercen prostitución) e informales (vendedores, ocupantes del espacio público y mototaxismo) en zonas puntuales de la malla urbana, hace que se demande de la Policía la atención de los fenómenos más visibles, lo cual constituye una oportunidad para generar cortinas de humo que mantengan ocupada a la autoridad, mientras se desarrollan operaciones ilegales sin violencia, eventualmente de mayor ganancia económica (empaque de grandes cantidades de psicoactivos por ejemplo), en zonas del municipio sin denuncia alguna.

Se suma a esta complejidad emergente, una extraña convivencia entre múltiples actores que con base en el control territorial, están ampliando el mercado de consumidores para las actividades de microtráfico. Es extraña precisamente porque en un mercado nuevo y dinámico, se esperaría un conflicto por establecer fronteras de sus mercados ilegales: en un momento de ferviente expansión de actores ilegales es previsible el aumento de homicidios. Justamente las cifras

indican una reducción en la tasa de muertes violentas, a la vez que un aumento en los casos de homicidio selectivo haciendo uso de la modalidad de sicariato[8]. Esta convivencia entre actores ilegales unida al peso del sicariato, puede ser fruto de la existencia de actores ilegales reguladores de mercados, con mayor autoridad que la de los actores con control territorial. Capacidad que suele brindar el dinero y su combinación con la fuerza.

En su conjunto, la información analizada indica que el universo de la criminalidad en la ciudad en 2014 se había multiplicado en actores, mas no en mercados, y aunque las rentas ilegales han variado, no son muchas, con lo cual una colisión entre ilegales dentro de la ciudad era altamente probable. Y aún no ocurre, reforzando la posibilidad de un orden dentro del mercado ilegal.

La presencia de un actor con poder sobre los mercados ilegales y sus actores, más que sobre los fusiles o sobre las calles (poder situacional ejercido con éxito por guerrillas y paramilitares) puede ser una realidad toda vez que:

Existe un sistema de valor (múltiples cadenas de valor interconectadas) ligado a la interrelación de actores ilegales, que permite un ordenamiento (regulación de lo ilegal), especialización de funciones, acuerdos oligopólicos y acumulación de capital humano y financiero que retroalimenta el sistema e incide en la eco-

8- En 2013, en Barrancabermeja, el Departamento de Policía del Magdalena Medio registró una tasa de homicidios de 30,3 casos por cada 100.000 habitantes. Según la serie del SIEDCO de la Policía, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 y 31 de julio de 2014, la mayor parte de los homicidios ocurrió entre viernes y domingo (49% del total), siendo el día de mayor ocurrencia el domingo, que representa por sí mismo el 18% del total. A su vez, el 44% del total de registros de homicidio indica que los hechos ocurrieron entre las 6 de la tarde y la media noche, y los días domingos distribuye de manera casi uniforme el rango ocurrencia entre las 12 del día y las 6 de la mañana. También se registra concentración en la edad de las víctimas. Los homicidios se han reducido en cantidad, pero se han concentrado en términos de las edades de las víctimas. Al empezar el periodo, la base de edad de las víctimas era mayor: víctimas de todas las edades, aunque con picos en las edades entre 20 y 29 años. En lo corrido del 2014 pareciera consolidarse la tendencia de más muertos en un rango de edad: 20 a 24 años; y menos muertos en todas las demás edades. Del total de personas asesinadas (508) en la totalidad del periodo: el 52% eran "trabajadores particulares", esto es, vinculados a empresas, y un 15% adicional eran "trabajadores independientes." Sólo se registran 2 casos de líderes y 1 de un empleado público; en la gran mayoría de los casos (85%) la víctima se movilizaba a pie en el momento de su asesinato; en el 44% de los casos el perpetrador se movilizaba en motocicleta; en un 38% adicional, iba a pie, en lo que constituye una probable modalidad de seguimiento; en el 78% de los casos, el modo de operar el homicidio fue mediante sicariato. Le sigue por peso porcentual la muerte en riñas, que representa el 9% de la totalidad de los homicidios. El 84% de los homicidios fueron cometidos con arma de fuego. Le sigue en peso porcentual el 12% cometido con arma corto punzante. Solamente se presenta 1 caso en el que hubo más de una muerte en un solo evento. Fueron 2 las víctimas, indicando selectividad.

nomía legal mediante el lavado (incluidas inversiones y préstamos en un suelo urbano caro, acostumbrado a la especulación y con una importante población en vulnerabilidad económica).

Existe evidencia del uso de la ciudad como escenario logístico, puerto, tránsito y lugar de valor agregado para el comercio de sustancias psicoactivas hacia varios puntos del país, haciendo uso de su posición geoestratégica y su característica de corredor logístico natural.

Existe una normalización y naturalización cultural y social de la conducta ilegal que facilita la sucesión de actores armados en el tiempo, que alimenta el poder de las redes clientelares y que no se resiste a la conformación de puntos de red o puntos geográficos de interconexión de los mercados legales, ilegales e informales.

Existen zonas donde la gobernabilidad no se ha consolidado, especialmente la zona nororiental, el puerto y las áreas perimetrales, implicando la coexistencia de modelos de poder y seguridad precisamente en lugares de la ciudad que colindan con municipios con menor desarrollo económico e institucional que Barrancabermeja.

Tan sólo en la Policía se aplica un enfoque regional en el control de tráfico de drogas y minería ilegal (oro y carbón), con lo cual las estrategias de rompimiento de las cadenas productivas a partir del trabajo con los ciudadanos no se han implementado. Son resorte de las Administraciones Municipales.

Tal confluencia de actores e intereses sin que se registren acomodamientos violentos mediante pugnas internas y cadenas de homicidios entre grupos ilegales, puede también explicarse desde el carácter de corredor logístico natural de la ciudad: los mercados ilegales no llegan a niveles de saturación a diferencia de los de otras ciudades, precisamente por insertarse en sistemas complejos, abiertos, que facilitan otros intercambios, tránsitos y comercios con otras zonas geográficas.

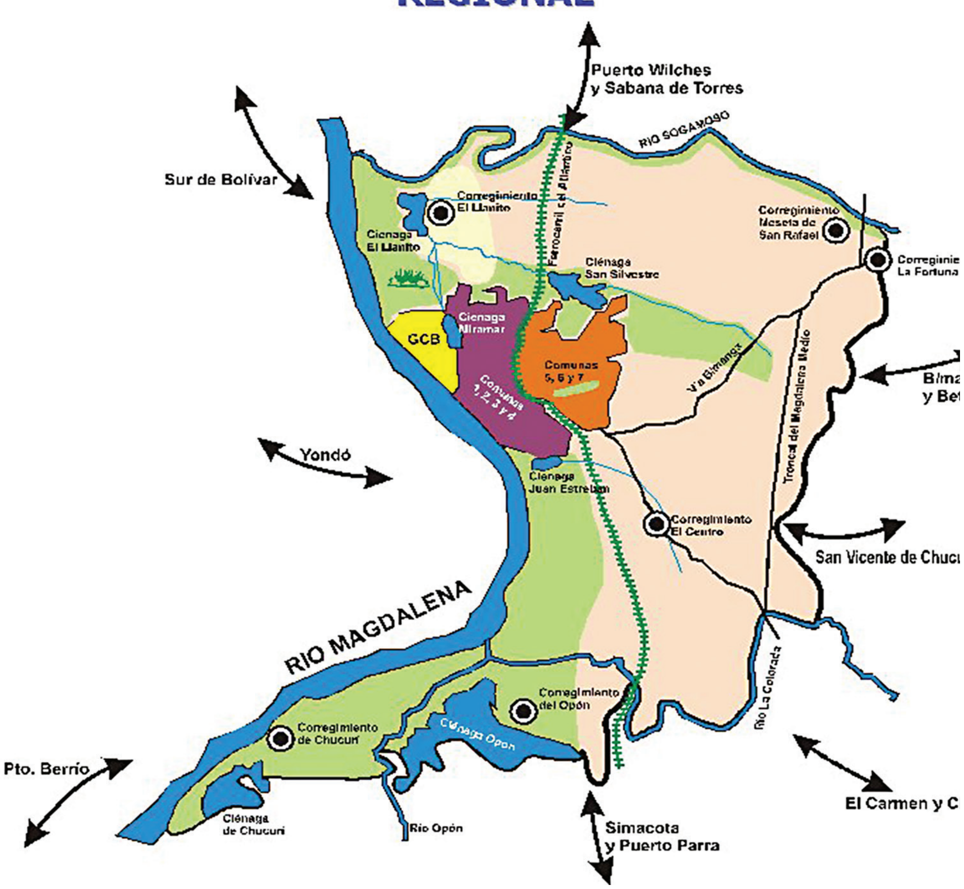
Como puede verse en las estrategias de distribución y ocupación del territorio ejercidas tanto por las guerrillas como por las autodefensas, entre más cerca se esté del centro urbano, ante la mayor densidad institucional, mayor es la necesidad de ejercer poder político y económico (especialmente con el arma

de la corrupción) para garantizar las operaciones ilegales; y entre más afuera de la ciudad se ejerzan las operaciones, la protección requiere de mayor fuerza militar y capacidad de respuesta.

En la mitad del espectro, entre el centro de poder político y el del poder de la fuerza, se encuentran diversos actores, algunos funcionales a los anteriores y otros en pleno desarrollo, con operaciones barriales, algunas de altos niveles de sofisticación (como el hurto a residencias que en Barrancabermeja indica el uso de llaves maestras y otras operaciones con grados de desarrollo tecnológico e inversión en observación e inteligencia)[9] y otras de renta baja pero continuada, como la extorsión en barrios a ciudadanos con pocos recursos económicos, donde la vacuna se establece como renta ilegal de subsistencia y fuente de dinero en efectivo para posteriores operaciones de mayor envergadura. Afecta a los ciudadanos en pequeñas dosis, que facilitan hacer que los cobros sean considerados asunto de poca monta y casi naturales por las víctimas.

La diversificación de actores, que no están en confrontación, en el contexto de la configuración de la zona logística multimodal, que abre posibilidades de acceso a más mercados para las operaciones ilegales, y contacta a agrupaciones y procesos locales con cadenas de producción y cadenas de valor con eslabones internacionales, refuerza la alerta de riesgo. Barrancabermeja tiene y tendrá cada vez más fronteras con un mayor número de países a través del puerto (Impala, s.f.) y permitirá múltiples conexiones de doble vía, al tener conexión multimodal: vías terrestres y fluviales, hacia distintos departamentos: una especie de *hub* o nodo multidimensional, un centro de intercambio, distribución y conexión entre actores ilegales, y de ellos con los actores legales e ilegales del mercado.

9- En el marco de la Auditoría de Seguridad para Barrancabermeja (UNODC – Gobernación de Santander, Ana Daza investigadora), con el apoyo de la Policía se tuvo acceso a los registros de delitos ocurridos entre el 1 de enero de 2008 y 31 de julio de 2014. Con base en los datos revisados, es posible afirmar que el número de hurto a residencias registrado en el SIEDCO desde enero de 2008, presenta una notoria tendencia al alza, con un impulso importante en ésa dirección, desde enero de 2013 hasta julio 2014. Para la totalidad del periodo el 66,6% de las viviendas donde se produjeron robos estaban habitadas por personas empleadas, solamente en un 18% de los casos se usaron armas, y se hizo un uso importante de elementos técnicos específicos para estos hurtos. La modalidad más utilizada (35,5% del total de casos) es la de uso de llaves maestras, que crece dramáticamente desde 2013, marcando la tendencia al aumento global del hurto a residencias. En términos de participación del total acumulado, la segunda modalidad más utilizada es la de ventosas que representa el 21%.



Además de los riesgos enunciados, basados en conexiones lógicas y casos comparados como el de la conexión del puerto de Nápoles en Italia y la organización criminal conocida como la Camorra (Saviano, 2008), existe evidencia adicional que indica que actores ilegales, conscientes de estas ventajas, están posicionándose en el territorio.

3. El aumento del poder de las amenazas ante la existencia de vulnerabilidades

De manera análoga al debilitamiento de la presencia y capacidad institucional al salir de los centros urbanos y dirigirnos hacia las fronteras políticas, el poder de las cabeceras municipales se diluye progresivamente al enfocarnos en los límites administrativos de los municipios, límites generalmente entre corregimientos, rurales.

Entre 2008 y 2014, el corregimiento El Llanito, límite norte del municipio de Barrancabermeja, fue el más afectado con accidentes de tránsito, pese a que un porcentaje relevante de su territorio es una ciénaga, su principal conexión con Puerto Wilches es férrea y la vía principal de comunicación con su vecino del frente (San Pablo, Bolívar), es el Río Magdalena.

Al ser consultados en 2014 por la autora, los pobladores confirmaron la presencia de camiones que hacen uso de la cercanía con San Pablo para ser cargados con base de coca. Camiones que cruzan a toda velocidad, afectando a peatones y a motociclistas, principalmente. No es posible calcular cuántos camiones llevan mercancía ilegal, ante los cientos de camiones que llegan al mes, dentro de la operación del puerto de Impala, que está dentro de este corregimiento.[10]

La ventaja geoestratégica de este corregimiento es conocida y aprovechada principalmente por actores ilegales. En la primera década del siglo XXI este corregimiento fue fuertemente afectado por el enfrentamiento entre las guerrillas de las FARC y ELN con las Autodefensas (primero las Autodefensas Unidas de Santander y el Sur del Cesar AUSAC, y luego el Bloque Central

10- En el límite del corregimiento con el Río Magdalena se encuentra la hacienda Berlín, de la cual se afirma que tiene entre 5.000 y 7.000 hectáreas de palma africana y fue comprada lote a lote durante un largo periodo de tiempo. Campesinos de la zona manifiestan que dentro de los compradores iniciales hubo narcotraficantes y que algunos de ellos fueron presionados para vender. Hoy una parte de esa hacienda, que tiene el mismo nombre de la vereda Berlín del Corregimiento, así como tierras de la vecina vereda Termogalán, fueron vendidas a Impala, compañía que está construyendo y administrará el puerto multimodal sobre el Río Magdalena, precisamente haciendo uso de las ventajas geoestratégicas del territorio.

Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia). Dentro de las afectaciones, se incluyen desapariciones forzadas y homicidios en el marco del conflicto,[11] así como incursiones armadas y saqueos de los bienes disponibles (El Tiempo, 2007), y el asesinato de líderes, atribuido a paramilitares, incluso luego de la desmovilización del Bloque Central Bolívar.[12.] El Observatorio de Paz Integral del Magdalena Medio indica la presencia de la organización criminal "Los Urabeños" (hoy conocida como Clan Úsuga) en el corregimiento, en los primeros meses del año 2013.

Esta posibilidad de "llegada de actores" ha sido realidad en distintos momentos de la historia del corregimiento y lo es actualmente, dado el límite que este corregimiento tiene con Puerto Wilches, y las múltiples conexiones navegables que tiene el corregimiento, tanto con el río Magdalena, entre ellas el río Sogamoso; así como a través de la vía a Bucaramanga, donde predomina el tráfico de carga y mercancías.

El reconocimiento visual realizado por la autora en 2014, a lo largo del río Magdalena, se verificó la alta probabilidad de ingreso de grandes cantidades de base de coca desde San Pablo hacia Puerto Wilches, siguiendo varias rutas de tránsito, principalmente a través de los cuerpos de agua y el sistema de ciénagas.

Si en El Llanito tenemos una alta probabilidad de grupos armados, y una vulnerabilidad de la ciudadanía ante su debilitamiento en un largo conflicto, en el corregimiento Ciénaga del Opón la situación no es distinta.

En el otro extremo de Barrancabermeja, al sur, encontramos el corregimiento Ciénaga del Opón. Con base en las cifras revisadas en 2014, correspondientes al periodo enero 2008 a julio 2014, es posible indicar la probabilidad que, de cada 5 personas de la zona, 1 haya sido victimizada por algún tipo de conducta delictiva o por violaciones a los derechos humanos.

11- Ver caso Edwin Ernesto Suárez Mecón, oficios varios, 25 años y n. Suárez Mecón, hechos ocurridos el 15 de junio de 2000 (CINEP y CREDHOS, 2004).
12- Ver caso Luís Arango, líder la Asociación de Pescadores y Acuicultores de El Llanito, APALL, en 2009 (Raigozo, 2009).

Este es un corregimiento apartado de la Barrancabermeja urbana, atravesado por dos ríos, la Colorada y Opón, y múltiples caños que conectan a la Ciénaga del Opón con el Río Magdalena. Al igual que el corregimiento El Llanito, es un borde del municipio, en contacto con los cuerpos de agua y con otros municipios: Puerto Parra, Yondó y Simacota. Esta conectividad, sumada a la presencia del oleoducto (poliducto), lo ha hecho un territorio estratégico para las economías ilícitas.

Entre 1986 y 2000 se registraron 4 desplazamientos forzados de carácter masivo, acompañados de amenazas, asesinatos, desapariciones, y un enfrentamiento entre la guerrilla y las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (lideradas por Ramón Isaza). En este, razón del último desplazamiento registrado, hubo destrucción en bienes públicos (escuela, puesto de salud, oficina de Telecom, y un motor–canoa de uso comunitario), así como amenazas a las organizaciones de la zona: la Junta de Acción Comunal, la Cooperativa y demás asociaciones.

Luego del retorno de cerca de 100 personas del total de 800 desplazadas, en 2002, se registraron múltiples incursiones y amenazas del Frente 24 de las FARC-EP y de las AUC, entonces en cabeza del Bloque Central Bolívar. Este encuentro fue generador de afectaciones diversas, incluyendo desplazamientos "pequeños." Los referidos actores armados entonces se enfrentaban por el hurto de combustible, especialmente en la vereda La Colorada.

En 2013 el corregimiento cumplió 50 años de existencia y en ese momento, el presidente de la Junta de Acción Comunal indicaba que sus predios no contaban con legalidad plena, y un particular todavía pagaba impuestos sobre el lote, lo cual impedía que estos fuesen legalizados por el Municipio. La ilegalidad percibida por los pobladores va desde la ausencia de seguridad jurídica sobre la tierra que habitan hasta el señalamiento como guerrilleros ante la presencia de las FARC y el ELN desde la década de los años 70.

A esta barrera se suman barreras físicas evidentes. El acceso al corregimiento hoy es por vía fluvial, encareciendo los costos de cualquier acción o presencia estatal así como el acceso a bienes y servicios públicos de los ciudadanos y ciudadanas. A manera de ejemplo, basta citar que los niños y niñas deben ir en canoa hasta su entidad educativa.

Además de compartir el aislamiento y el impacto de la violencia en el tejido social, el corregimiento de Ciénaga del Opón vive en exclusión adicional, por parte de la institucionalidad, frente a la cual su mismo asentamiento debe probar su legalidad.

Vecino del corregimiento Ciénaga del Opón, encontramos el corregimiento San Rafael de Chucurí. La información revisada indica que este corregimiento presenta características semejantes al de la Ciénaga del Opón del que es vecino, solamente que duplicadas, en tanto en dos de sus costados limita con el Río Magdalena, y también se conecta con una segunda Ciénaga, la de Chucurí. Esta característica anfibia lo hace aún más deseable en términos de movilidad y tránsito discreto.

A diferencia del corregimiento Ciénaga del Opón, que se relaciona con la dinámica del Cimitarra, este corregimiento se relaciona directamente con la del Magdalena Medio: Puerto Parra, Puerto Berrío. Es precisamente dentro de ésa dinámica que se producen en el corregimiento las primeras desapariciones y homicidios relacionados con el paramilitarismo liderado desde Puerto Boyacá, a finales de los años 80. Esta dinámica, adicionalmente, aumenta la probabilidad de actores ilegales al registrarse actividad de minería no legal e ilegal de carbón.

En el extremo nororiental encontramos el corregimiento Meseta de San Rafael. Este corregimiento pareciera vincularse a las lógicas de rentas ilegales de los corregimientos anteriormente descritos, muy especialmente en relación con el corregimiento El Llanito, con quien está conectado a través del río Sogamoso. La Meseta de San Rafael se conecta directamente con la vía al oriente, con Bucaramanga.

El corregimiento Meseta de San Rafael ha sido incorporado a un corredor de mercado ilegal, en buena medida a través de la corrupción. A manera de ejemplo, puede verse el homicidio del periodista radial Emeterio Rivas en abril de 2003, asociado a sus denuncias de las actividades de los paramilitares, como a denuncias contra el entonces Alcalde de Barrancabermeja por financiar a los paramilitares e incitar al homicidio. En 2009, el Tribunal Superior de Santander condenó al ex alcalde de Barrancabermeja Julio César Ardila Torres y tres de sus funcionarios.

Durante los años de presencia y actuación del Bloque Central Bolívar, el corregimiento era considerado "el santuario de los paramilitares" y lugar donde ellos realizaban las reuniones con diversos actores sociales. Según Alfredo Serrano Sabala (2007, Capítulo IV) Carlos Castaño, líder visible de las Autodefensas Unidas de Colombia manifestó que:

> Barrancabermeja era el último reducto en el Magdalena Medio en tomarnos y los fuimos cercando desde Puerto Berrío, desde Sabana de Torres, desde Yondó y el río Magdalena y desde esa base que teníamos en la Meseta de San Rafael, allí recuerdo que nos hacían fila candidatos, ex alcaldes de la zona de Barrancabermeja y los municipios cercanos; (…) Barrancabermeja para nosotros es un sitio estratégico, porque ahí no más esta la serranía de San Lucas, el Valle del río Cimitarra, el petróleo, minas de oro, ese lugar es el corazón del país por eso nos tocó hacer limpieza seguida y echar p´al carajo a esos perros comunistas que tenían esa ciudad de vuelta y media. Allí la autoridad somos nosotros, allí las AUC eligieron a su alcalde. Barrancabermeja era un cáncer para nosotros.

Los actores ilegales han visto una cuádruple ganancia en el territorio, incluso antes de Impala: posición geográfica y corredor logístico, alta vulnerabilidad económica y cultural de la población; ausencia de Estado y efectividad de estrategias de terror en la desarticulación de las organizaciones sociales. Esto es especialmente relevante en los bordes del municipio, en los corregimientos, donde se consolidan escenarios para grandes rentas, grandes operadores y grandes operaciones criminales.

En torno al río y a las fronteras geográficas del municipio (definidas por corregimientos sin presencia estatal), las rentas se relacionan con grandes cadenas de valor alrededor del tráfico de cocaína desde el Magdalena hacia otras zonas del país; de ingreso de marihuana y de salida de oro y carbón generado de manera clandestina o de manera ilegal.

Por las condiciones geográficas y la vulnerabilidad ante la posible incursión de la Fuerza Pública, se requiere en por lo menos un eslabón de la cadena de valor (transporte desde el punto rural de acopio hasta el lugar de embarque terrestre) de una fuerza armada ilegal con capacidad de copar territorio, evitar incursiones y ataques de otros grupos ilegales, sobornar autoridades y acampar o levantar campamentos con eficacia y rapidez.

Este eslabón de la cadena ha estado ocupado en distintos momentos y de distintas maneras por guerrillas, paramilitares y probablemente esté conformado por individuos que hayan perfeccionado su conocimiento en una o en estas dos fuerzas.

Los actores que realizan esta operación con soporte armado no son nuevos, conocen la zona y probablemente presten servicios a un mayor número de inversores, atraídos por las facilidades de tráfico ilícito que promete el puerto multimodal y la interconexión vial en construcción.

Esta renta no es nueva, no reemplazó la del "Cartel de la Gasolina" y, en gran medida, depende de la corrupción de servidores y funcionarios públicos de la zona, así como de interacciones con la economía legal, muy especialmente con el transporte terrestre.

4. Algunas conclusiones

Este es un retrato a mano alzada de riesgos del nuevo vecindario de esta frontera interna con el mundo que se abre en el centro del país.

Al describirla, existen razones para afirmar que la presencia de factores que coadyuvan a la existencia de actores ilegalmente armados, no ha sido atendida, con lo cual el capturar a tales actores dará un respiro que durará lo que tarde en surgir un nuevo actor ilegal. Esto es válido tanto para la frontera en Barranca como para las demás fronteras a las que se ha hecho referencia.

Estos actores no son elementos ajenos al sistema social donde operan, de manera que pueden combatirse indirectamente, en el marco de su interacción con los otros factores que configuran el riesgo: reducir su incidencia al reducir las vulnerabilidades de las personas (principalmente económicas), al fortalecer la capacidad institucional para intervenir en mercados, y al dar bases ciertas a los cambios culturales de modo que ciudadanos en desprotección no acudan a opciones ilegales (por decisión o por desconocimiento) para resolver sus asuntos vitales.

Por otra parte, la no intervención del Estado en los mercados hace que las opciones legales dependan de la buena voluntad de empresarios a los que claramente les conviene más un modelo de enclave, en donde pueden garantizar

seguridad, calidad, productividad y cumplimiento de tiempos al operar en un sistema cerrado al entorno. Corresponde al Estado evitar la externalidad, esto es la afectación en el entorno social y económico que este tipo de operaciones cerradas generan. Las lecciones aprendidas en relación con los enclaves están a la mano, como se ve en la misma Barrancabermeja al examinar los efectos de la economía petrolera en la ciudadanía, especialmente su dependencia de ella y la vulnerabilidad resultante.

La intervención en los territorios vecinos de una operación de la magnitud de la de la zona multimodal, debe propender por lograr que beneficie a la región, de modo tal que la legalidad brinde mejores oportunidades que la ilegalidad. Esto es posible no solamente con la generación de empresas de servicio de soporte, sino con otros comercios de cooperativas u organizaciones locales para que den el salto de la pobreza a la acumulación de riqueza haciendo uso de la plataforma referida.

La obra de ingeniería del puerto de Impala y la recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena son estratégicas para el desarrollo del país. Para su éxito duradero, una fórmula confiable es que su entorno inmediato también sea exitoso económicamente. Hoy habitan personas que permanecen aisladas de las dinámicas locales, sin acueducto, educación cercana, salud y otras puertas a derechos fundamentales que dan sentido a pertenecer a un Estado. Como lo es también el poder proyectar la propia vida con cierto grado de certeza de éxito, de supervivencia y de consolidación de capitales de distintos tamaños, para legado de las siguientes generaciones.

Del desarrollo de los corregimientos de Barrancabermeja, de San Pablo, de Puerto Wilches, y de la totalidad de la región del Magdalena Medio, dependerá el afianzamiento del orden social democrático y de la adhesión de las personas a las normas, como reguladores de la vida cotidiana. El riesgo no se reducirá exclusivamente con un puesto de control o de Policía, con la reducción de la amenaza o con la captura de los cabecillas de las organizaciones.

Y si esto es predicable del centro desarrollado del país, en las fronteras abandonadas el trabajo es el doble, toda vez que el Estado democrático debe dialogar con otras formas de Estado que con reglas diferentes permitieron a las personas sobrevivir. Todo ello en un marco de violencias recientes y violencias heredadas.

Finalmente, es importante rescatar lecciones aprendidas por los grupos armados que pueden ser apropiadas desde la legalidad: el poder de los ríos, y las ventajas de consolidar poder económico antes que poder político. Y las fronteras son una clara oportunidad económica que no siempre vemos por considerar que son actividades pequeñas, de moscas, desconociendo que, como lo indica una parábola atribuida a Max-Neef, un rinoceronte no puede ser espantado con un palo, pero un grupo de mosquitos pueden hacerle la vida imposible al rinoceronte, de tal forma que éste se marcha.

Referencias

CINEP y CREDHOS (2004, octubre). Capítulo III. Las voces de las víctimas. Cronología de la agresión 2000-2003. En: CINEP y CREDHOS, *Barrancabermeja, la otra versión.*

Consejo de Política Económica y Social (CONPES) (2008). No. 3547. Política Nacional logística. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3547.pdf

Contrato Plan Nación–Departamento de Santander (2013a, 27 de julio). Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio. Departamento Nacional de Planeación; Gobernación de Santander. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Acuerdo%20Estrategico%20Santander.pdf

Contrato Plan Nación–Departamento de Santander (2013b, 27 de julio). Componente Programático. Departamento Nacional de Planeación; Gobernación de Santander. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Componente%20Programatico.pdf

El Heraldo (2011, 11 de febrero)

El Tiempo (2007, 27 de julio). Condenan a paramilitares por masacre de familia en Barrancabermeja. *El Tiempo*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3654357

Impala Colombia (s.f.). *Access: Multi-Modal Logistics, Impala in Colombia* [Brouchure]. Disponible en http://www.impalaterminals.com/media/53977/Impala-Colombia-Brochure-English-ID00772e-Single.pdf

Llano, Claudia (2010). *Extorsión, Horizonte y Complejidad*. Bogotá: Fundación País Libre.

Portafolio (2015, 23 de abril)

Raigozo, C (2009, 12 de febrero). Asesinan a líder de pescadores en Magdalena Medio [Web log post]. *Notimundo.* Disponible en la página web: http://notimundo2.blogspot.com/2009/02/asesinan-lider-de-pescadores-en.html

Revista Dinero (2005, 19 de agosto)

Revista Makinaria Pesada (2015, 28 de septiembre). Impala, Puerto Multimodal de Barrancabermeja. *Revista Makinaria Pesada*. Disponible en http://revistamakinariapesada.com/?p=2861

Saviano, Roberto. *Gomorra: un viaje al imperio económico y al sueño de poder de la Camorra.* Barcelona: Random House Mondadori, 2008.

Semana (2015, 30 de julio)

Serrano Sabala, A. (2007). *La batalla final de Carlos Castaño*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Vanguardia Liberal (2015, 22 de abril)

Vicepresidencia de la República de Colombia (2001, diciembre). *Panorama actual de Barrancabermeja.* Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

En 2015, el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia lideraron una reflexión colectiva sobre el papel de las fronteras en un eventual escenario posterior a la firma de los acuerdos de paz. A este diálogo fueron convocados funcionarios gubernamentales, académicos y líderes empresariales. El proyecto, denominado "Las fronteras como zonas de intervención estratégica", se desarrolló en dos fases. Inicialmente, se convocó a cuatro mesas de expertos para discutir aspectos centrales de las fronteras en la gobernanza territorial y el fortalecimiento institucional. Posteriormente se invitó a algunos de los participantes a presentar una contribución más sistematizada, orientada a enriquecer el debate público. Estas contribuciones están reunidas en la presente publicación. Además de agradecer a quienes participaron en las distintas etapas de este proyecto, las dos instituciones desean reiterar su compromiso con la formación de una opinión pública ilustrada y con la promoción de la deliberación crítica, como elementos esenciales de una democracia efectiva.



